

Unternehmen Prüfgelände

Von Privatdozent Dr. iur. utr. habil. Ludwig Gramlich, Würzburg

I. Einleitung

II. Bauleitplanung, Flurbereinigung, Enteignung – eine reibungslose Verknüpfung?

1. Verbindung mehrerer Verfahrensarten der Flurbereinigung?
2. Das Verhältnis der Regelflurbereinigung zur fachplanungsakzessorischen und zur städtebaulich veranlaßten Unternehmensflurbereinigung
3. Verkehrserschließung durch Unternehmensflurbereinigung?
4. Auswirkungen des Verfahrensverbunds auf die Regelflurbereinigung?

III. Schluß

I. Einleitung

Am 15. 1. 1986 begannen staatliche Forstbedienstete mit der Rodung von etwa 38 ha Wald im baden-württembergischen Main-Tauber-Kreis¹; damit wurde nach mehr als achtjährigen politischen wie juristischen Auseinandersetzungen der erste Schritt zur Verwirklichung des »Unternehmens Prüfgelände« getan.

Das Feld hierfür war vorbereitet worden zunächst durch Normenkontrollentscheide des VGH Mannheim; im Juni 1982 wies dessen 5. Senat die Anträge von

1 Rechtstitel hierfür schufen Waldumwandlungsgenehmigungen (§§ 9 f. LWaldG BW) der Forstdirektion sowie eine vorläufige Anordnung des Flurbereinigungsamts gem. § 88 Nr. 3, § 36 FlurbG (vom 10. 12. 1985, ABl. der Stadt Boxberg vom 13. 12. 1985, S. 3 ff.); nach ihr wurden die Gemeinden als Unternehmensträger in den Besitz näher bestimmter Flächen eingewiesen und diese zugleich den Teilnehmern entzogen (Ziff. I. 1. und 2.). Mit Beschluß vom 9. 4. 1986 (7 S 3361/85) stellte der 7. Senat des VGH BW die aufschiebende Wirkung der Widersprüche gegen die Anordnung vom Dez. 1985 wieder her: »Weder die Dringlichkeit einer möglichst schnellen Verbesserung der wirtschaftlichen Regionalstruktur noch die innerbetrieblichen wirtschaftlichen Notwendigkeiten und Sachzwänge der (Betreiberin) können die chaotischen Verhältnisse rechtfertigen, die entstehen mußten, wenn dem Vorhaben in einem fortgeschrittenen Stadium des Ausbaus die jetzt erreichte rechtliche Grundlage wieder entzogen wird ... Gemessen daran ist es ... zumutbar, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abzuwarten« (S. 18 des Umdrucks; vgl. auch unten, Anm. 160 und 204).

mehr als 40, zumeist als Grundstückseigentümer Betroffenen auf Aufhebung der sachlich-räumlich komplementären Bebauungspläne zweier Gemeinden im Norden des Südweststaats ab². Mit den Festsetzungen vornehmlich eines Sondergebiets Prüfgelände (gemäß § 11 Abs. 1 BauNVO) woll(t)en die Kommunen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Realisierung eines Projekts schaffen, von dem sie sich eine wesentliche strukturelle Verbesserung versprechen, sowohl durch Beschäftigungseffekte als auch wegen der monetären Auswirkungen: Es handelt sich dabei um die Errichtung einer Meßstrecke der Fa. Daimler-Benz AG; dort sollen die Tests vorgenommen werden, die sich aus dem Erfordernis ergeben, den Anforderungen an die Verkehrssicherheit und Umweltfreundlichkeit für Kraftfahrzeuge zu genügen³.

Wenige Tage vor dem Normenkontroll-Urteil hatte die obere Flurbereinigungsbehörde nach §§ 1, 37 und 87 FlurbG sowie nach § 87 FlurbG i. V. mit § 144 f BBauG für einen Bereich von 23 qkm, also beinahe dem Vierfachen des überplanten Gebiets, die Flurbereinigung angeordnet⁴. Auch diesen Akt erachtete der VGH Mannheim für rechters⁵; das BVerwG hielt dann im Frühjahr 1985 die Revision der insgesamt 15 Kläger für unbegründet, denn das Erkenntnis der Vorinstanz erweise sich jedenfalls im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO)⁶. Das Urteil des obersten deutschen Verwaltungsgerichts befaßte sich zum ersten Mal mit den Problemen der städtebaulich veranlaßten Unternehmensflurbereinigung⁷ und erörtert dabei etliche Punkte, die durchaus als eine »Weichenstellung in der Entwicklung der Eigentumsverfassung . . . von historischer Bedeutung«⁸ erachtet werden mögen. Zum spezifisch verfassungsrechtlichen Fragenkreis einer »privatbegünstigenden« Enteignung ist anderwärts Stellung bezogen worden⁹; im folgenden soll der »Teststrecken«-Entscheid des BVerwG vornehmlich in seiner verwaltungsrechtlichen Dimension gewürdigt werden. Auch insoweit befriedigten die Darlegungen nur wenig; sie befrieden daher auch keineswegs¹⁰.

2 Urteil vom 30. 6. 1982, ESVGH 33, 21 ff. (= DÖV 1983, 76 ff.); ergangen für den Bebauungsplan auf Gemarkung B.; weitgehend deckungsgleich die nicht veröffentlichte Entscheidung betr. die Gemarkung A. vom selben Tage.

3 So die (einheitliche) Begründung der beiden Bebauungspläne (dazu VGH BW, ESVGH 33, 24), S. 1, 6.

4 Beschluß vom 25. 6. 1982 (ABl. der Stadt Boxberg vom 2. 7. 1982, 2 ff.).

5 Urteil vom 6. 7. 1983, ESVGH 34, 24 ff. (= AgrarR 1983, 339 ff. = DÖV 1984, 37 f. [nur Ls.]).

6 BVerwGE 71, 108 ff. (= DVBl. 1985, 1135 ff. = DÖV 1985, 868 ff. = NVwZ 1985, 739 ff. = JZ 1986, 280 ff.).

7 Speziell hierzu auch *Gramlich*, UPR 1986, 161 ff.

8 So der klägerische Prozeßbevollmächtigte in der mündlichen Verhandlung über den Normenkontrollantrag; s. a. *Hillermeier*, BayVBl. 1985, 449 (451); *Ule*, DVBl. 1985, 807; *Hoecht*, AgrarR 1985, 273 (279).

9 *Gramlich*, JZ 1986, S. 269 ff.

10 Vgl. Staatsanzeiger für Baden-Württ. Nr. 85/1985, S. 4 (»Erneut [Landtags-]Debatte über Teststrecke in Boxberg«); ferner *Funke-Kaiser*, Urteilsanm., betrifft Justiz Nr. 4, Dez. 1985, 157 ff.

II. Bauleitplanung, Flurbereinigung, Enteignung – eine reibungslose Verknüpfung?

1. Verbindung mehrerer Verfahrensarten der Flurbereinigung?

a) Der 5. Senat des BVerwG hielt zunächst – im Einklang mit Vorinstanz¹¹ und Literatur¹² – die Verbindung von Verfahrensarten mit unterschiedlicher Zweckrichtung in der Flurbereinigung für zulässig, denn bei solcher Kombination würden Aufgaben und Zuständigkeiten der Behörden lediglich erweitert bzw. ergänzt um die Kompetenzen des § 88 FlurbG, auch im Falle des § 144 f BBauG. Freilich müßten die Anordnungsvoraussetzungen für jedes der – hier drei – Verfahren vorliegen, weil davon »nicht nur die Begrenzung des Verfahrensgebietes und der Kreis der Betroffenen, sondern auch das Verfahrensziel, der Grad der Betroffenheit der Beteiligten, das Ausmaß des Landverlustes und die Entschädigungsart abhängen«¹³. Das »Gestaltungsmessen bei der Gebietsabgrenzung« habe hier nun »im Rahmen einer Gesamtschau den tatsächlichen Zusammenhang und die Wechselwirkungen der einzelnen Verfahren berücksichtigen« können; im übrigen entstünden »den Teilnehmern durch die einheitliche Festlegung des Verfahrensgebietes keine Nachteile«¹⁴.

Der Flurbereinigungssenat des VGH Mannheim war zuvor zudem auf verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der Verfahrensverbindung eingegangen. In der Unternehmensflurbereinigung würden »lediglich in Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Enteignungen für die Betroffenen auf möglichst wenig nachteilige Weise vollzogen«¹⁵; diese seien »rein unternehmensbedingt«, ihre Erforderlichkeit und Zulässigkeit beruhe stets und allein auf dem Gesetz, welches das – im Sinne der Flurbereinigung – fremdnützige Unternehmen rechtfertige¹⁶.

b) Dies überzeugt nicht. Gewiß ist die Regel-Flurbereinigung ebenso wie die Bauland-Umlegung nach §§ 45 ff. BBauG grundsätzlich nicht Enteignung i. S. des Art. 14 Abs. 3 GG; zwar weniger, weil sie »im Interesse der Gesamtheit der Beteiligten (§ 10) liegt und die Teilnehmer einen Anspruch auf gleichwertige Landabfindung haben«¹⁷, wohl aber, weil hier privatnützig geprägte Eingriffsinstrumente gestaltet wurden: Der Zugriff erfolgt regelmäßig gerade nicht mit dem Ziel, Grundstücke dem bisherigen Eigner endgültig zu entziehen; ähnlich einer Novation bleiben die ursprünglichen Rechte im Grund unangetastet. Bei der Unternehmensflurbereinigung (nach § 87 FlurbG allein wie i. V. mit § 144 f BBauG) hinge-

11 VGH BW, ESVGH 34, 24 ff.

12 Quadflieg, Recht der Flurbereinigung, § 1 Rdnr. 9, § 87 Rdnr. 26 sowie die ebd., unter § 87 Rdnr. 22, abgedruckten »Empfehlungen zum Flurbereinigungsverfahren...«; Seehusen/Schwede, FlurbG-Komm., 4. Aufl. 1985, § 87 Rdnr. 27, § 103 j Rdnr. 2.

13 BVerwGE 71, 113.

14 Ebd. 139; dazu noch unten 4.

15 Umbruck, S. 60 (f.), in ESVGH 34, 24 ff. insoweit nicht abgedr.

16 Mit den Ausführungen in ESVGH 34, 25 ff. sind diese Passagen freilich nur schwer vereinbar.

17 So aber Seehusen/Schwede (Fußn. 12) § 1 Vorb., im Anschluß an BVerwGE 3, 156 (157); s. ferner BVerwGE 12, 1 (5 f.); BGHZ 31, 49 (55); 66, 173 (178); 86, 226 (229 f.).

gen bricht der Unternehmensträger mit den Alt-Eigentümern gegenüber selbständigen, fremden Interessen in deren Kreis von außen ein und beansprucht für sich die Zuteilung bestimmter Flächen. Bei einer Regel-Flurbereinigung jedoch kann, insoweit anders als gem. § 59 Abs. 1 BBauG, niemand verlangen, mit Grundstücken in bestimmter Lage, mit bestimmten Eigenschaften o. ä. abgefunden zu werden¹⁸. Daher wäre über § 44 FlurbG ein Recht auf Zuweisung der für das Prüfge-
lände benötigten Flächen nicht zu erreichen¹⁹. Auch müssen *alle* von einer Unternehmensflurbereinigung Betroffenen einen fremdnützigen Entzug ihres Grundeigentums hinnehmen; diese Maßnahme erfolgt insgesamt aus Anlaß und im Interesse der Verwirklichung des jeweiligen »Unternehmens«; § 87 FlurbG selbst kennzeichnet das Verfahren als eines, das an die Stelle von Enteignungsakten tritt.

Bereits die Anordnung, der verfahrenseinleitende Verwaltungsakt, ist sohin an die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Enteignung, an Art. 14 Abs. 3 GG gebunden; zu diesem Ergebnis gelangten auch VGH²⁰ und BVerwG²¹, wenngleich mit unterschiedlichen Folgerungen.

c) Nur die anteiligen Landabzüge nach § 88 Nr. 4 FlurbG als Enteignungsakt anzusehen, wie dies häufig geschieht²², verkennt allerdings die Bedeutung der primären eigentumsrechtlichen Bestandsgarantie, den engen Zusammenhang zwischen Plan(feststellung) und Vollzug²³. Art. 14 GG trennt allein zwischen (möglicherweise verfassungswidriger)²⁴ Inhalts- und Schrankenbestimmung (Fall der Regelflurbereinigung) zum einen sowie der Enteignung andererseits (Unternehmensflurbereinigung); ein Drittes gibt es nicht. Daher dürfen mit der einen Verfahrensart nicht Ziele und Zwecke der andern verfolgt werden. Der Gesetzgeber hat diesen grundgesetzlichen Vorgaben Rechnung getragen; so brauchen die Voraussetzungen des § 1 FlurbG im Unternehmensverfahren nicht vorzuliegen (§ 88 Nr. 1 Satz 2 FlurbG)²⁵. Das BVerwG weist zudem darauf hin, beim Vorgehen nach § 87 FlurbG sei weder für Maßnahmen nach § 37 Abs. 1 Satz 2 noch für eine Land-Bereitstellung nach § 40 FlurbG Platz²⁶.

Gegen die Zulässigkeit der Verbindung unterschiedlicher Flurbereinigungsverfahrensprachen spricht auch der Umstand, daß das Gesetz selbst die Verbindung bestimmter Mechanismen ausdrücklich für rechtens erklärt hat (§§ 103 j, 103 k

18 Vgl. *Battis/Krautzberger/Löhr*, BBauG-Komm., 1985, § 59 Rdnrn. 6 ff. zum einen, *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 44 Rdnrn. 40 f. und § 87 Rdnr. 8 andererseits.

19 BVerwGE 71, 114, unter Hinweis auf BVerwG, RdL 1975, 271 (272).

20 ESVG 34, 33 ff.

21 BVerwGE 71, 118 f. (= DVBl. 1985, 1137).

22 Vgl. nur *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 4; BVerwG, RdL 1981, 93 (94); BGHZ 66, 175 f.; wohl anders aber *Hoecht*, AgrarR 1985, 279; *Krohn*, AgrarR 1984, Beil. I, 17 (18).

23 Dazu eingehender *Gramlich*, UPR 1986, 162 ff.

24 Vgl. *Battis*, Allgemeines Verwaltungsrecht 1985, 294 f.; *Knauber*, NVwZ 1984, 753 ff.

25 Vgl. *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 88 Rdnr. 3.

26 BVerwGE 71, 114; wohl anders *Quadflieg* (Fußn. 12), § 87 Rdnrn. 30 f.; *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 22 und § 88 Rdnrn. 1, 4.

FlurbG), überdies in § 87 Abs. 3 und 4 eine zeitliche Aufeinanderfolge und das Ineinandergreifen verschiedener Verfahren speziell geregelt ist. Beides legt den Umkehrschluß nahe, in sonstigen Fällen sei die Kombination untersagt²⁷.

Schließlich bekräftigt auch § 88 Nr. 10 FlurbG, daß das vereinfachte Verfahren nach § 86 FlurbG – an sich vorgesehen nicht zuletzt, um »die Durchführung von städtebaulichen Maßnahmen zu ermöglichen« – für eine Unternehmensflurbereinigung gleichfalls nicht in Betracht kommt²⁸.

2. Das Verhältnis der Regelflurbereinigung zur fachplanakzessorischen und zur städtebaulich veranlaßten Unternehmensflurbereinigung

a) Das Vorhaben Prüfgelände könnte mittels Regelflurbereinigung seiner Verwirklichung kaum nähergebracht werden. Selbst die »Förderung der Landentwicklung« als weitere, neuere Aufgabe der Flurbereinigung erlaubt bloß, »durch Bodenordnung die Durchführung von außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens erfolgenden Fremdplanungen zu erleichtern«, nur eine »unterstützende Tätigkeit«²⁹. Das Flurbereinigungsgericht unterstrich überdies, ein Eigeninteresse der Teilnehmer (§ 10 Nr. 1 FlurbG), welches auf die Bewältigung der durch die Projektrealisierung entstandenen Folgen sowie ggf. auf eine Bereinigung anderer Flächen im Gebiet gerichtet sei, nehme der Inanspruchnahme ihrer Grundstücke nicht den Enteignungscharakter, denn dieses Interesse sei dem des (Industrie-)Unternehmens eben *nicht* gleichgerichtet³⁰.

b) Insoweit sind die Voraussetzungen des § 87 FlurbG, für sich betrachtet, ebenfalls nicht gegeben, denn dies setzte eine (außerenteignungsrechtliche) Planfeststellung oder ein ähnliches Verfahren³¹ voraus. Als Rechtsgrundlage für den Beschluß der oberen Flurbereinigungsbehörde bleibt so allein § 144 f BBauG; hiernach kann auf Antrag einer Gemeinde mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde nach § 87 FlurbG ein Verfahren auch dann eingeleitet werden, wenn für städtebauliche Maßnahmen land- oder forstwirtschaftliche Grundstücke in An-

27 Ähnlich verlauten die Gesetzesmaterialien, s. *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 87 Rdnrn. 23 und 26).

28 BVerwG, RdL 1981, 93 (94); *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 86 Rdnr. 2, § 88 Rdnr. 52; s. a. OVG Münster, NuR 1985, 333 ff.

29 BVerwGE 71, 114; ebenso VGH BW, ESVGH 34, 25 ff.; *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 1 Rdnr. 8; *Quadflieg* (Fußn. 12), § 1 Rdnr. 66 f. i. V. mit 50; *Hoecht*, BayVBl. 1985, 705 (709).

30 ESVGH 34, 28 und 30.

31 *Quadflieg* (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 140, nennt insoweit die Aufstellung eines Bebauungsplans statt eines Planfeststellungsverfahrens (§ 17 Abs. 3 FStrG) sowie die Vorhabens-Bezeichnung nach § 1 Abs. 3 LBG. Letzteres wird deren Qualifikation durch die Gerichte allerdings kaum gerecht (s. BayVGH, BayVBl. 1981, 241 f., mit Anm. *Paal*, ebd. 242 ff., und *Geiger*, DÖV 1982, 648; BVerwG, DVBl. 1983, 345 ff.).

spruch genommen werden³² und der den Betroffenen entstehende Landverlust auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt werden soll³³.

aa) Eine solche Anordnung setzt mithin das Zusammenwirken von drei Behörden voraus, der antragsberechtigten Kommune, der höheren Verwaltungsbehörde sowie der oberen Flurbereinigungsbehörde; sie trifft die abschließende Ermessensentscheidung³⁴ über die Verfahrenseinleitung.

Bei der Abgrenzung der Kompetenzbereiche im Hinblick auf diesen Verfahrensgang erscheint die Position der Initiantin am ehesten faßbar. Dem Vollzug kommunaler Planungshoheit wird hier ein zusätzliches Geleis geschaffen, neben Umlage und (klassischer) Enteignung³⁵. Aus dieser Erkenntnis erschließt sich zugleich das rechte Verständnis des Begriffs »städtebauliche Maßnahme«³⁶. Einmal unterscheidet er sich von der »Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur«³⁷; sodann umfaßt er mehr als »Sanierungs-« und »Entwicklungsmaßnahmen« nach § 1 StBFG³⁸, sollte er doch gerade deren Beschränkungen überwinden. Das BVerwG legt dem Terminus umfassende Bedeutung bei: Jedenfalls solche Maßnahmen seien »städtebauliche«, die von der Kommune »als Trägerin der Bauleitplanung gem. § 9 BBauG in Bebauungsplänen festgesetzt werden können, um die städtebauliche Entwicklung und Ordnung sicherzustellen (§ 1 Abs. 3 BBauG). Diese Zielsetzung wird in § 1 Abs. 6 Satz 1 BBauG näher ... konkretisiert ... Dem dient auch die Ausweisung von Sondergebieten i. S. des § 11 BauNVO«³⁹. Städtebauliche Maßnahmen sind zum einen stets und nur solche der Gemeinden, daher weder mit »baulichen« Maßnahmen (§§ 37 f. BBauG) deckungsgleich noch mit einer jeden Nutzung »entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans«,

32 Hier nicht notwendig »in großem Umfang« (Seehusen/Schwede [Fußn. 12], § 87 Rdnr. 17).

33 Flurbereinigungsanordnungs- wie Widerspruchsbescheid nannten hingegen die Alternative (»Nachteile zu vermeiden, die der allgemeinen Landeskultur durch die städtebauliche Maßnahme entstehen«) als Zweck. Daß eine Flurbereinigung »mit einer Fläche von 2.290 ha nicht erforderlich ist, um Wege und Wassergräben im Grenzbereich der Bebauungspläne zu verlegen oder einige Grenzgrundstücke neu zu formen«, liegt jedoch auf der Hand (so VGH BW, ESVGH 34, 32; ebenso BVerwGE 71, 118).

34 Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG-Komm., § 144 f Rdnr. 14; Battis/Krautzberger/Löhr (Fußn. 18), § 144 f Rdnr. 2; undeutlich Quadflieg (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 96, und auch Brügelmann/Stahnke, BBauG-Komm., § 144 f Rdnr. 19.

35 VGH BW, ESVGH 34, 36 f.

36 Vgl. die Überschrift des Teils VII a, §§ 144 a Abs. 1, 144 b Abs. 1, 144 d Abs. 1, 144 e Abs. 1, sowie 25 Abs. 1 Satz 1, 25 a Satz 1 BBauG; Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg (Fußn. 34), § 25 Rdnr. 4, § 25 a Rdnr. 8.

37 Zu § 25 a S. 3 BBauG Dyong (vorige Fußn.), Rdnr. 13; s. a. die den in Art. 91 a Abs. 1 Nr. 3 GG verwandten Begriff konkretisierende Legaldefinition in § 1 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgaben »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« (BGBl. 1969 I, 1573).

38 Ernst/Zinkahn/Bielenberg (Fußn. 34), Vorb. §§ 144 a–144 f Rdnr. 15, § 144 f Rdnr. 5 f.; Quadflieg (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 15 f. – Die von BVerwGE 71, 119 angeführte Belegstelle aus dem Ausschlußbericht zur BBauG-Novelle 1976 ist unergiebig.

39 BVerwGE 71, 115 f. (= DVBl. 1985, 1136 f.); ähnlich bereits VGH BW, ESVGH 34, 35 f.

die in der Regel ja von *privaten* Bauwilligen ausgeht. »Sonstige« städtebauliche Maßnahmen etwa (§ 144 b Abs. 1 BBauG) setzen eben nicht die Aufstellung bzw. Verbindlichkeit eines Bebauungsplans voraus⁴⁰. Nur wenn und soweit daher ein Bauleitplan eine städtebauliche Maßnahme bindend festsetzt – und nicht bereits, weil irgendeine Festsetzung in ihn aufgenommen ist –, kann auch deren Realisierung wieder eine städtebauliche Maßnahme sein.

Das Kriterium einer »städtebaulichen Zielsetzung« des weiteren sagt lediglich etwas dazu, ob insoweit überhaupt die gemeindliche Verbandskompetenz besteht⁴¹. Welches Instrumentarium hierfür verfügbar ist, bleibt damit noch offen⁴². Wenn BVerwG und VGH Mannheim allein die Verortung der Plangebiete entsprechend dem »Gebot der Rücksichtnahme«⁴³ hinreichen lassen⁴⁴, wird das Erfordernis spezifisch städtebaulicher Zielsetzung vermengt mit der Frage nach der Notwendigkeit eines Bebauungsplans als Folge der Vorhabengröße und -komplexität (Außen- und Binnenkoordination)⁴⁵, in Abgrenzung zur Zulässigkeit schon nach § 35 (Abs. 1) BBauG⁴⁶.

bb) Der verfahrenseinleitende Antrag nach § 144 f BBauG bedarf sodann der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde⁴⁷; sie wäre im sonst ggf. einzuschlagenden Verfahren nach §§ 85 ff. BBauG reguläre Enteignungsbehörde⁴⁸. Bei der (fachplanakzessorischen) Unternehmensflurbereinigung nach § 87 Abs. 1 FlurbG ist übrigens ebenfalls die Enteignungsbehörde, die freilich nicht notwendig die höhere Verwaltungsbehörde zu sein braucht⁴⁹, eingeschaltet, auch hier jedoch nicht als letztentscheidende, sondern als bloß antragsberechtigte Stelle. Diese eher zweitrangige Verfahrensposition, freilich als Vetorecht ausgestaltet, besagt schwerlich viel über Gegenstand und Gewicht ihres Votums. Insoweit erscheint

40 Ernst/Zinkahn/Bielenberg (Fußn. 34), § 144 b Rdnr. 12; Brügelmann/Stahnke (Fußn. 34), § 144 b Rdnr. 8; Battis/Krautzberger/Löhr (Fußn. 18), § 144 a Rdnr. 3.

41 Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg (Fußn. 34), § 1 Rdnr. 30; Friauf, in: von Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 1985, S. 439 (454 f.); Battis/Krautzberger/Löhr (Fußn. 18), § 2 Rdnrn. 4 f.

42 Vgl. die Materialien zum Baugesetzbuch (Heft Nr. 03.108 aus der Schriftenreihe 03 »Städtebauliche Forschung« des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1984), S. 149 f.

43 Hierzu allgemein etwa Alexy, DÖV 1984, 953 ff.; Peine, ebd. 963 ff.; Redeker, DVBl. 1984, 870 ff.; Schlichter, ebd. 875 ff.; Wahl, JuS 1984, 577 (584 f.); J. Martens, NJW 1985, 2302 (2306 f.); Geiger, JA 1986, 76 ff.

44 BVerwGE 71, 116 (= DVBl. 1985, 1135); VGH BW, ESVGH 33, 27; 34, 31.

45 Vgl. BVerwG, NVwZ 1984, 169 (170); dazu Dolde, ebd. 158 f.; ferner Peine, DÖV 1983, 909 ff., 1984, 462 f.; Wegener, DÖV 1984, 460 ff.

46 Zu Nr. 5 dieser Norm s. aber Hoppe, NJW 1978, 1229 (1233); vgl. ferner zu »Abgrabungen« i. S. von § 29 Satz 3 BBauG BGH, VBlBW 1985, 349 (351 f.).

47 In Baden-Württemberg wurde von § 147 Abs. 3 BBauG kein Gebrauch gemacht; vgl. § 1 der 2. DVO BBauG 1979.

48 Bei einer Baulandumlegung wäre allerdings das Regierungspräsidium nur als Widerspruchsbehörde befaßt (s. §§ 5 ff. der 1. DVO BBauG). Hingegen ist sie zuständig nach § 17 Abs. 1 LEntG 1982.

49 Siehe vorige Anm.; ferner Quadflieg (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 91.

überaus aufschlußreich ein Blick auf die Aufgaben- und Kompetenzverteilung bei der »normalen« Unternehmensflurbereinigung: Die Verantwortung für die Enteignung bleibt hier bei der Enteignungsbehörde, lediglich ihr Vollzug erfolgt statt nach enteignungsrechtlichen Vorschriften im (Unternehmens-)Flurbereinigungsverfahren⁵⁰. In der dem § 144 f BBauG vorausliegenden Bestimmung des § 70 StBFG⁵¹ war durchaus folgerichtig in Abs. 1 Satz 4 festgelegt, die höhere Verwaltungsbehörde sei zuständig nach § 88 Nr. 3 FlurbG (a. F.)⁵², damit aber zum Antrag befugt, »wann der Träger des Unternehmens in den Besitz der benötigten Flächen einzuweisen ist« (Satz 3). Diese Regelung ist 1976 entfallen⁵³, weil die Flurbereinigungsbehörde nach § 88 Nr. 3 (n. F.) nunmehr ohne förmliche Beteiligung der für das Unternehmen zuständigen Behörde eine vorläufige Anordnung gem. § 36 FlurbG erlassen könne⁵⁴. Seither klafft (scheinbar) eine Lücke zwischen Bau(planungs)- und Flurbereinigungsrecht; noch immer handelt nämlich § 88 Nr. 3 Satz 1 FlurbG von der »für das Unternehmen zuständigen Behörde« und daneben vom »Träger des Unternehmens«. Gem. § 144 f Abs. 1 Satz 4 BBauG (ähnlich wie zuvor nach § 70 Abs. 1 Satz 3 StBFG) sind die Gemeinden allein letzteres. Nur wenn das jeweilige »Unternehmen« als die »städtebauliche Maßnahme« i. S. von § 144 f BBauG verstanden wird⁵⁵, wären sie auch »zuständige Behörde«. Dann käme allerdings § 144 f Abs. 1 Satz 4 BBauG nur insoweit eigenständige Bedeutung zu, als allein die Gemeinden zum Unternehmensträger taugten, also nicht mehr, wie vordem, auch von ihnen benannte Sanierungs-/Entwicklungsträger⁵⁶.

cc) Das BVerwG meint allerdings, eine Entscheidungszuständigkeit der höheren Verwaltungsbehörde sei einzig im Falle der §§ 85 ff., 104 ff. BBauG gegeben, obzwar auch die für die obere Flurbereinigungsbehörde maßgeblichen Prüfungskriterien (mit Recht) dem V. Teil des BBauG entnommen werden⁵⁷. Warum aber nur und gerade bei § 144 f BBauG der Flurbereinigungsbehörde neuartige Kompetenzen übertragen sein sollten, die ihr sonst nirgends zustehen, ist kaum einsichtig; insonderheit wird eine Letztentscheidungszuständigkeit dieser Behörde weder in § 144 f noch sonst in Teil VII a des BBauG ausdrücklich statuiert oder irgendwie näher angesprochen⁵⁸. Daher dürfte dem VGH Mannheim darin zu folgen sein, daß die Flurbereinigungsbehörden auch beim Vorgehen nach § 144 f BBauG

50 VGH BW, ESVGH 34, 35 f.; Seehusen/Schwede (Fußn. 12), Vorb. §§ 87 ff.; Quadflieg (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 92.

51 I. d. F. vom 27. 7. 1971, BGBl. I, 1125.

52 D. h. vor der Novellierung (BGBl. 1976 I, 546); Synopse beider Texte bei Quadflieg (Fußn. 12), A.

53 Siehe die Bek. der BBauG-Neufassung, BGBl. I, 2257.

54 So Quadflieg (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 16.

55 So Brügelmann/Stahnke (Fußn. 34), § 144 f Rdnr. 12.

56 Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg (Fußn. 34), § 144 f Rdnr. 13; zum alten Recht Heitzer/Oestreicher, BBauG und StBFG, 5. Aufl. 1973, § 70 StBFG Anm. 1 c.

57 BVerwGE 71, 121 f. (= DVBl. 1985, 1138 f.).

58 Leges speciales sind die BBauG-Normen nur in anderer Hinsicht (s. Ernst/Zinkahn/Bielenberg (Fußn. 34), § 144 f Rdnr. 9; Quadflieg (Fußn. 12) § 87 Rdnr. 38).

i. V. mit § 87 FlurbG *bloß vollziehend* tätig werden dürfen⁵⁹. Die »Zulässigkeitsentscheidung« in bezug auf eine Enteignung kann daher nur entweder bei der antragstellenden Gemeinde oder der ebenfalls verfahrensbeteiligten höheren Verwaltungsbehörde liegen.

dd) Das BVerwG widerspricht insoweit dem Flurbereinigungssenat des VGH Mannheim, wonach kommunale »Planfestsetzung und Enteignung in einem unlös-
baren tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhang« stünden⁶⁰. Nach Auffassung der Revisionsinstanz haben Gemeinden keine Enteignungsbefugnisse; ein Bebauungsplan könne, weil er für sich allein noch keine Rechte umgestalte, auch nicht unmittelbar in bestehende Rechtspositionen des Bürgers eingreifen⁶¹. »§ 144 f Abs. 1 Satz 1 BBauG begründet für die Gemeinden keine Zuständigkeit, anstelle der oberen Flurbereinigungsbehörde und für diese bindend über die Frage der Enteignungszulässigkeit zu entscheiden. Die Gemeinden haben . . . nur die verfahrensrechtliche Befugnis, durch Antragstellung ein Verwaltungsverfahren auszulösen, indessen nicht die Kompetenz zur Entscheidung in der Sache selbst«⁶².

Ein Vergleich der gemeindlichen Position in den Verfahren zur Verwirklichung städtebaulicher Planungen zeigt, daß in der Tat bei der Unternehmensflurbereinigung deren Stellung günstiger ist als beim »normalen« Enteignungsverfahren (s. §§ 105, 107 Abs. 1 Nr. 6 BBauG); von der kommunalen Initiative hängt die Einleitung wie Durchführung des Verfahrens ab. Bei der Baulandumlegung hingegen, die als Sozialbindung des Eigentums ausgestaltet ist⁶³, wird der Gemeinde selbst die Abwicklung in die Hand gegeben; daß in Umlegungsausschüssen oft auch andere Behörden vertreten sind⁶⁴, tut dieser Zuordnung keinen Abbruch⁶⁵. Im Gegenteil: Die Möglichkeit, die Flurbereinigungsbehörden in die Durchführung einer Umlegung einzuschalten⁶⁶, ist ein weiterer Beleg dafür, daß diesen Stellen Bodenordnungsaufgaben nur dann zukommen (dürfen), wenn sie sich als eigentumsgestaltender *Vollzug von Fremdplanungen* darstellen. Die skizzierte Dreiheit gemeindlicher Planrealisierungswege verdeutlicht zugleich, daß das BBauG die Gemeinden nur im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG selbst entscheiden läßt⁶⁷. Anträge, deren positive Verbescheidung Enteignungen bewirken (können), recht-

59 ESVGH 34, 36 f.

60 Ebd. 39 f.

61 BVerwGE 71, 117 und 121 (= DVBl. 1985, 1137 und 1138). Dies ist freilich zumindest mißverständlich (vgl. BVerfGE 70, 35 [52 f.] mit Anm. Zuck, JZ 1985, 1049 f., Schenke, DVBl. 1985, 1367 ff.; s. a. Goerlich, DÖV 1985, 943 ff.).

62 BVerwGE 71, 121 (= DVBl. 1985, 1138).

63 Grundlegend Schmidt-Aßmann, DVBl. 1982, 152 (153 ff.); s. a. Gramlich, UPR 1986, 162 f.; Wendt, Eigentum und Gesetzgebung, 1985, S. 381 f.

64 Freilich nicht in Baden-Württemberg; s. §§ 1 ff. der 1. DVO BBauG, und dazu Kunzel/Bronner/Katz, Gemeindeordnung, 4. Aufl. 1984 ff., § 39 Anm. 3.

65 Battis/Krautzberger/Löhr (Fußn. 18), § 46 Rdnr. 14.

66 Gem. § 46 Abs. 2 Nr. 4 bzw. Abs. 4 BBauG; zum Unterschied Battis/Krautzberger/Löhr (Fußn. 18) § 46 Rdnrn. 25 ff.

67 S. a. Gassner, NVwZ 1982, 165 (168); BGH, NVwZ 1984, 750, sowie bereits OVG Münster, DÖV 1960, 312 (313 f.).

fertigen sich sohin nur, wenn und weil sie dazu dienen, städtebauliche Ziele ins Werk zu setzen; sie implizieren aber nicht eine (Vor-) Entscheidung über die Zulässigkeit von Enteignungen⁶⁸. Daher liegt auch im Falle von § 144 f BBauG i. V. mit § 87 FlurbG die sachliche Prüfung, ob den Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG genügt wird, bei der höheren Verwaltungsbehörde.

c) In der »Prüfgelände«-Angelegenheit ist die Enteignungszulässigkeit freilich eher unzulänglich erörtert worden. Die Anordnungsbehörde äußerte sich hierzu lediglich hilfsweise, im Hinblick auf §§ 85 ff. BBauG⁶⁹; erst das BVerwG befaßte sich damit näher, weil diese Frage notwendig Inhalt eines Beschlusses nach § 144 f BBauG i. V. mit § 87 FlurbG sei.

aa) Auch der 5. Senat zog als das nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes insoweit maßgebliche Enteignungsgesetz⁷⁰ §§ 85 ff. BBauG heran. »Eine einzelobjektbezogene, die individuellen Verhältnisse jedes von der Landinanspruchnahme erfaßten Einzelgrundstücks berücksichtigende Beurteilung« hielt das BVerwG freilich »weder (für) möglich noch (für) verfassungsrechtlich geboten«, denn zu einer objektbezogenen Enteignung solle es gerade nicht kommen. Weil die Projektverwirklichung mit einem gegenüber der Enteignung milderen, »verhältnismäßigeren« Mittel und in einem Verfahren angestrebt werde, »das mit dem Ziel der durch das Unternehmen notwendig gewordenen Folgenbewältigung die Vorteile einer Neuordnung der Besitzverhältnisse verbindet . . . und vornehmlich darauf gerichtet ist, den Grundbesitz und die landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen soweit wie möglich zu erhalten«, reiche die Prüfung aus, »ob für die im Einzelfall in Aussicht genommene städtebauliche Maßnahme außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens eine Enteignung dem Grunde nach zulässig wäre«⁷¹. Das BVerwG scheint hier mit einer Differenzierung zwischen Eigentums- und (bloßem) Besitzentzug zu operieren, die – wenn überhaupt – für Umlegung und Regel-Flurbereinigung bedeutsam sein mag, und läßt letztlich den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausschlaggebend sein. Zwar wird eine zulässige Enteignung im Falle des (§ 144 f BBauG i. V. mit) § 87 FlurbG auch eben dann vorliegen, wenn Maßnahmen *unmittelbar* nach §§ 85 ff. BBauG übermäßig wären, weil sich der Flächenbedarf durch Landbereitstellung in der Flurbereinigung decken oder dabei im Interesse einer »Lastengleichheit« auf einen größeren Kreis von Betroffenen verteilen läßt⁷². Das Übermaßverbot trägt jedoch nichts bei zur Abgrenzung von Sozialbindung einerseits und rechtmäßiger Enteignung andererseits: Ein hoheitlicher Eingriff kann nur entweder als Inhalts- bzw. Schrankenbestimmung oder als

68 Dem dürfte die Auffassung von drei Konkretisierungsstufen bei *Bryde*, in: von Münch (Hrsg.), GG-Komm., 3. Aufl. 1985, Bd. 1, Art. 14 Rdnr. 80, nicht hinreichend Rechnung tragen.

69 I. ü. erst im Widerspruchsbescheid vom 9. 11. 1982 (58/2/82 A), S. 8, unter Hinweis auf *Quadflieg* (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 53, wo freilich allein der Vollzug von Planfeststellungsbeschlüssen in Erwägung gezogen ist.

70 Im Anschluß an BVerfGE 56, 249 (261).

71 BVerwGE 71, 123 (= DVBl. 1985, 1139).

72 *Quadflieg* (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 54, anknüpfend an BGHZ 67, 320 (327 f.).

(Teil-)Entzug von Eigentum verfassungskonform sein. Die Unternehmensflurbereinigung als Vollzug von Fremdplanungen, deren vorrangiges Ziel nicht erst die Folgenbewältigung, sondern die Schaffung der Voraussetzungen für ein »Unternehmen« ist, läßt sich daher nur dann im Einklang mit Verfassungsrecht einleiten und durchführen, wenn zunächst die Zulässigkeit einer Enteignung festgestellt ist. Der Gesetzgeber hätte dieses Verfahren also nicht als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ausgestalten dürfen, und er hat dies auch nicht getan⁷³.

bb) Ob eine Enteignung im vorliegenden Fall zulässig sei, mißt das BVerwG an § 85 Abs. 1 Nr. 1 (1. Alt.) BBauG; »von der Prüfung, ob eine Landinanspruchnahme im Wege der Enteignung durch Gemeinwohlbelange gerechtfertigt wäre«, werde daher »nicht erfaßt ... die weiterhin landwirtschaftlich nutzbare Fläche von 212 ha (innerhalb des überplanten Bereichs). Ob und inwieweit in diesem Bereich wegen möglicher Nutzungsbeeinträchtigungen durch das Betreiben des Prüfgeländes Neuordnungs- und Austauschmaßnahmen angebracht oder erforderlich sein werden, muß der Plangestaltung der Flurbereinigungsbehörde bei der Durchführung des Verfahrens vorbehalten bleiben«⁷⁴. Ausgespart wird damit das zentrale Problem, wie denn die gewissermaßen »überschießende« Absicht der Gemeinden und des Prüfgeländebetreibers, *alle* im Plangebiet belegenen Flächen in des letzteren Eigentum zu überführen⁷⁵, überhaupt realisiert werden könne, wenn doch hierfür die Enteignungsvoraussetzungen offenbar nicht gegeben sind.

cc) Das Wohl der Allgemeinheit, welches in § 87 Abs. 1 BBauG gleichbedeutend wie in Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG verwendet ist⁷⁶, erfordere die Enteignung zur Verwirklichung des Prüfgeländes; es liege hier sogar ein qualifiziertes, gesteigertes, sachlich objektives öffentliches Interesse vor⁷⁷. Das BVerwG richtet sich dabei vorab an einem jüngeren Erkenntnis des BVerfG⁷⁸ aus. Im Hinblick auf den Bau eines Hochspannungsmastes auf und die Errichtung einer Freileitung über ein Grundstück durch ein Energieversorgungsunternehmen erachtete der 1. Senat die Enteignung zugunsten eines privatrechtlich organisierten Unternehmens »jeden-

73 Dazu *Böhmer*, Der Staat 24 (1985), 157 (1195 ff.); *ders.*, AgrarR 1984, Beil. I, S. 2 (12 ff.); *Gassner*, NVwZ 1982, 167; *Grooterhorst*, DVBl. 1986, 82 (85); BVerfG, DVBl. 1986, 94 (95).

74 BVerwGE 71, 123 und 126 (= DVBl. 1985, 1139).

75 Vgl. S. 34 f. der Bebauungsplan-Begründungen sowie Ziff. I und II der am 9. 12. 1985 notariell beurkundeten Planvereinbarung zwischen den betr. Gemeinden, dem Land Baden-Württemberg und der Prüfgelände-Betreiberin; zur Rechtmäßigkeit einer Plan-Begründung (hier nach § 9 Abs. 8 Satz 2 BBauG) s. *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* (Fußn. 34), § 9 Rdnrn. 92 f., sowie BayVGh, BayVBl. 1983, 723 (729). Vgl. auch VGh BW, ESVGH 33, 39 f.

76 *Brügelmann/Pohl* (Fußn. 34), § 87 Anm. I 1 b); *Schrödter/Breuer*, BBauG-Komm., 4. Aufl. 1980, § 87 Rdnr. 2.

77 BVerwGE 71, 124 (= DVBl. 1985, 1139). In BVerwGE 1, 42 ff. wurde über eine *Umliegung* befunden: Wenn »die Neuordnung der Rechtsverhältnisse an Grund und Boden im Rahmen der Maßnahmen zum Wiederaufbau eines zerstörten Stadtteils erfolg(e), (sei) das öffentliche Interesse (hierfür) gegeben« (S. 43).

78 BVerfGE 66, 248 (257 f.).

falls dann« für zulässig, »wenn einem solchen Unternehmen durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes die Erfüllung einer dem Gemeinwohl dienenden Aufgabe zugewiesen und zudem sichergestellt ist, daß es zum Nutzen der Allgemeinheit geführt wird«. Das BVerwG stellte seinerseits zunächst klar, »allein die gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Bedeutung eines noch so großen Wirtschaftsunternehmens reicht für eine solche Zielsetzung (d. h. das Verfolgen von Gemeinwohlbelangen) nicht aus«⁷⁹. Die angeführten Belegstellen aus dem Schrifttum sind sich aber gerade in einem wesentlichen Punkte einig, den das BVerwG beiseite läßt: Allein der parlamentarisch-demokratische Gesetzgeber hat die eine Enteignung legitimierenden Gemeinwohlaufgaben näher zu bestimmen, also die Enteignungszwecke zu konkretisieren; seine Sache ist es festzulegen, »für welche Vorhaben unter welchen Voraussetzungen und für welche Zwecke eine Enteignung zulässig sein soll«⁸⁰. Eben deshalb sind Vorbehalte gegenüber älteren Urteilen zur »privatbegünstigenden« Enteignung angezeigt. So billigte etwa das OLG Jena im Jahre 1925 die Expropriation eines Mühlgraben-Grundstücks zugunsten eines Sägewerk-Unternehmens⁸¹ trotz Zweifeln daran, ob der rein private Betrieb des Begünstigten dem Wohl der Allgemeinheit (Art. 153 WRV)⁸² diene, da dieser »keinerlei Verpflichtungen übernommen hat, (sein) Unternehmen auch nur auf gewisse Zeit aufrechtzuerhalten« oder mit seiner Tätigkeit das Allgemeinwohl zu fördern; denn über diese Frage sei ausschließlich seitens des zuständigen Staatsministeriums unanfechtbar zu entscheiden. Jedenfalls bestehe kein Anhalt dafür, daß »willkürlich verfahren . . . und das Gemeinwohl nur als Deckmantel benutzt«⁸³ werde.

Das OVG Rheinland-Pfalz hingegen war 1959 mit einer Norm befaßt, die ausdrücklich bestimmte: »Zur Beschaffung von Arbeitsgelegenheit ist die Enteignung (Art. I S. 1 ZAG)⁸⁴ auch in anderen als den . . . in Gesetzen vorgesehenen Fällen

79 BVerwGE 71, 125 (= DVBl. 1985, 1139); ebenso *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG-Komm., 6. Aufl. 1982 ff., Art. 14 Rdnr. 503; *Hamann*, BB 1957, 1258 (1259); abweichend *Stengel*, Die Grundstücksenteignung zugunsten privater Wirtschaftsunternehmen, 1967, S. 40; *Schack*, BB 1961, 74 (76); *Rittstieg*, Eigentum als Verfassungsproblem, 1975, S. 419 f.; *ders.*, in: Alternativ-Komm. zum GG, 1984, Bd. 1, Art. 14, 15, Rdnr. 205 i. V. mit 105.

80 Vgl. *Papier* (vorige Fußn.), Rdnr. 476; *Bryde* (Fußn. 68), Rdnr. 85 i. V. mit 74 f.; *Keller*, Enteignung für Zwecke der öffentlichen Energieversorgung, 1967, S. 64 und 55 Fußn. 4; *Frenzel*, Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung, 1978, S. 125 mit Fußn. 329; *von Brünneck*, Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes, 1984, S. 395 f., 407 ff.; s. a. BVerfGE 24, 367 (403 f.); 45, 297 (326); 52, 1 (27 f.); 56, 249 (261 f.); 58, 300 (330 ff.) (= DVBl. 1981, 542 ff., mit Anm. *Breuer*, ebd. 971 ff.).

81 JW 1926, 1476.

82 Von einer Übernahme dieser Bestimmung ins GG sprachen etwa *Schack* (BB 1961, 75) und *von Mangoldt/Klein*, Das Bonner GG, Bd. 1, 2. Aufl. 1957, Art. 14 Anm. II 4 b); s. aber *Böhm*, AgrarR 1984, Beil. I, 5 ff.; *Rittstieg* (Fußn. 79) Rdnrn. 12 ff.

83 Dazu auch RGZ 103, 200 (202); *Badura*, in: *Benda/Maihofer/Vogel* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1984, S. 653 (677).

84 Zum (bayer.) Zwangsabtretungsgesetz 1837 (GBl. 109) s. *Stengel* (Fußn. 79), S. 22; *Leisner*, Bayerisches Verwaltungsrecht in der Rechtsprechung, 1968, S. 67 ff.

gegen volle Entschädigung zulässig«⁸⁵. Zwar verlange Art. 14 GG nur, daß ein Gesetz »nicht Enteignungen über die in dieser Vorschrift enthaltene Begrenzung auf das Wohl der Allgemeinheit zuläßt und Art und Ausmaß der Entschädigung regelt«⁸⁶; diese Voraussetzungen seien jedoch vom Verwaltungsgericht vollumfänglich nachprüfbar. Obzwar also in concreto ein gesetzlich normierter Enteignungszweck gegeben war, reichte der Umstand, daß durch eine Enteignung 35 Arbeitsplätze erhalten werden könnten, dem OVG nicht, die Maßnahme für gerechtfertigt zu halten: »Würde man aus diesen Gründen Enteignungen zulassen, so würde das dazu führen, einer nicht mehr beschränkbaren Einziehung des Eigentums Tor und Tür zu öffnen«⁸⁷.

dd) Auch andere, vom BVerfG zitierte Ansichten dürften der Auffassung des BVerfG zuweilen strikt zuwiderlaufen, etwa die *Böhmers*, wie sie zunächst im Sondervotum zum »Dürkheimer Gondelbahn«-Fall vorgetragen wurde⁸⁸, ein älteres Erkenntnis des Badischen Staatsgerichtshofes⁸⁹ sowie einschlägige Äußerungen *Kimminichs*⁹⁰ und *W. Webers*⁹¹. Vornehmlich aber *Bullinger* strich schon früh heraus, die »Kontrollierbarkeit und Nachprüfbarkeit der Enteignung zugunsten Privater ist nur dann genügend gewährleistet, wenn als Voraussetzung der Zulässigkeit einer solchen Enteignung eine klare Sicherung des öffentlichen Interesses durch Gesetz, Verwaltungsakt oder Vertrag verlangt wird. Privatpersonen oder -unternehmen bieten anders als Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung nicht ohne weiteres die Gewähr dafür, daß ein enteignetes Recht auch auf die Dauer im öffentlichen Interesse verwendet wird. Deshalb sind besondere Sicherungen notwendig, (die) dem von der Enteignung Betroffenen offengelegt werden (müssen), damit er beurteilen kann, ob die Enteignung zulässig ist . . . Wer nicht bereit ist, in bezug auf den Gegenstand der Enteignung sein Privatsein aufzugeben und als Treuhänder des öffentlichen Interesses zu wirken, muß auf eine Enteignung zu seinen Gunsten verzichten«⁹².

ee) Angesichts dieses Meinungsbildes erscheint allein der Schluß möglich, es fehle hier bereits an der Enteignungsvoraussetzung, daß ein Eigentumsentzug zur Erfüllung einer gemeindlichen Aufgabe vorgesehen sei. De lege lata, nach Maß-

85 Art. 1 des (bayer.) Gesetzes über die Enteignung zur Beschaffung von Arbeitsgelegenheit 1933 (GVBl. S. 217); s. zum parallelen Gesetz über die beschleunigte Durchführung von Flurbereinigungen insb. bayVerfGHE 5 (1952), S. 225 (237 ff.).

86 DÖV 1960, 315 (316); s. a. OVG Koblenz, NJW 1968, 2121 (f.).

87 DÖV 1960, 317; dazu *Stengel* (Fußn. 79), S. 41 f.; *Schack*, BB 1961, 76 mit Fußn. 27; *Bullinger*, Der Staat 1 (1962), 449 (476 Fußn. 80).

88 BVerfGE 56, 266 f., insb. 287 f., 294; *Böhmer*, AgrarR 1984, Beil. I, 2 ff.; Der Staat 24 (1985), 157 ff.

89 VerwRspr. 2 (1950), 411 (416).

90 Drittbearb. von Art. 14 (1976), Rdnr. 270, im Bonner Kommentar zum GG, 1950 ff.

91 In: *Neumann/Nipperdey/Scheuner* (Hrsg.), Die Grundrechte, Bd. 2, 1954, S. 331 (381 f.); ebenso *von Mangoldt/Klein* (Fußn. 82), Art. 14 Anm. VII 6.

92 Der Staat 1 (1962), 477; s. a. ebd. 456, 460, 473; nur zu Details krit. *Keller* (Fußn. 80), S. 61.

gabe der §§ 85 ff. BBauG, reichen Festsetzungen eines Bebauungsplans allein noch nicht hin – auch nicht wenigstens »dem Grunde nach« –, eine Enteignung zu rechtfertigen. Sie bleiben darin hinter den Wirkungen eines Planfeststellungsbeschlusses zurück⁹³. Aber auch in sich sind die Ausführungen des BVerwG zu strukturpolitischen Zielen und, damit verbunden, der angestrebten Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze nicht stimmig. Zunächst setzt das Gericht offenbar »Allgemeinheit« mit dem Raum der beiden Gemeinden und deren Bevölkerung in eins, behält allenfalls noch die »Strukturschwäche« auch im gesamten Landkreis im Auge⁹⁴. Diese Vorstellung mag zwar zur Reichweite kommunaler öffentlicher Aufgaben passen⁹⁵, schwerlich aber zu derjenigen der mitwirkenden Landesbehörden⁹⁶.

Wohl um das Vorhandensein von »Allgemeinwohlaspekten« nicht bloß aus der Warte der knapp 8000 Gemeindeeinwohner oder gar lediglich der »Teststrecken«-Befürworter zu bewerten, führt der 5. Senat jedoch Momente von Überörtlichkeit an: Die Errichtung des Prüfgeländes ist in der Regionalplanung vorgesehen. Selbst wenn freilich eine Verbindlicherklärung gem. § 10 LPiG erfolgt wäre⁹⁷, zeitigte dies keine enteignungsrechtlichen⁹⁸ Folgen gegenüber einzelnen (§ 3 Abs. 3 ROG)⁹⁹. Weiter: Das Vorhaben werde an diesem Standort von der Landesregierung befürwortet und sei auch vom baden-württembergischen Landtag mehr-

93 Vgl. *Bender*, DVBl. 1984, 301 (304 ff.); BVerwGE 71, 166 (168) (= DVBl. 1985, 900 [902 f.]); ferner *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fußn. 18), § 87 Rdnr. 3; *Frenzel* (Fußn. 80), S. 141 f.

94 BVerwGE 71, 126 (= DVBl. 1985, 1140).

95 §§ 2 Abs. 4, 3 f. BBauG stellen (lediglich) klar, daß Auswirkungen der je eigenen Bauleitplanung auf Nachbargemeinden in die Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BBauG einzubeziehen sind, *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fußn. 18), § 2 Rdnr. 9.

96 Andererseits erscheint auch der Begriff von »Allgemeinheit«, wie ihn BadStGH (VerwRspr. 2, 416) und BayVerfGH (E 5, S. 236) entwickelten, anfechtbar (s. *Gramlich*, JZ 1986, 275).

97 Eine Anregung der SPD-Landtagsfraktion, ein Raumordnungsverfahren gem. § 31 a LPiG BW 1972 (jetzt: § 13 LPiG 1983) durchzuführen (LT-Drucks. 7/4317), wurde nicht aufgegriffen, wiewohl ausweislich der Bebauungsplan-Begründungen (S. 21 f.) eingehende Standort-Untersuchungen des Innenministeriums stattgefunden haben (vgl. auch LT-Druck. 7/4780). Nach der Richtlinie des Rates der EG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. vom 5. 7. 1985, L 175/40) fiel eine Kfz-Teststrecke wohl unter den Anhang II (s. *Cupei*, NuR 1985, 297 [300]); allg. zu Aufgaben, Rechtscharakter und Entwicklungstendenzen des Raumordnungsverfahrens *Schmidt-Aßmann*, VBIBW 1986, 2 ff.

Der einschlägige Regional-Plan Franken ist erst nach den Bebauungsplänen am 13. 3. 1982 in Kraft getreten (StAnz. Nr. 12/1982, 4 und Nr. 15/1982). Vgl. VGH BW, ESVG 33, 29.

98 In bezug auf die bauplanungsrechtliche (Un-)Zulässigkeit von Vorhaben s. BVerwG, DVBl. 1983, 893 (ff.); BVerwG, NVwZ 1984, 367 (368); BVerwG, NJW 1984, 1367 (1368).

99 Vgl. *Bielenberg/Erbguth/Söfker*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, 1979 ff., K § 3 ROG Rdnr. 35 ff., M 312 Rdnr. 24, M 315 Rdnr. 13.

heitlich gebilligt worden¹⁰⁰. Zur Relevanz der Minister-Erklärungen meinte aber bereits der VG Mannheim im Normenkontrollentscheid, eine unzulässige Bindung der Gemeinden könne nicht etwa aus einem Brief des Ministerpräsidenten hergeleitet werden, darin liege kein Eingriff in die Planungshoheit; derselbe Vorbehalt zugunsten der Kommunen ergebe sich auch aus der Antwort des Innenministeriums auf eine parlamentarische Anfrage¹⁰¹. Rechtlich ebensowenig bindend ist der (schlichte) Parlamentsbeschluß¹⁰²; eine Konkretisierung zulässiger Enteignungszwecke konnte er schon deshalb nicht herbeiführen, weil hierfür dem Land die (Gesetzgebungs-)Zuständigkeit fehlt¹⁰³. Die baden-württembergische Legislative hat im übrigen in § 2 Nr. 2 LEntG¹⁰⁴ beispielhaft Vorhaben bezeichnet, die dem »Wohl der Allgemeinheit« dienlich sind; unter sie wäre freilich das Prüfgelände als solches kaum einzuordnen.

Was die Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze angeht, so übernimmt das BVerwG die bereits in die Planbegründungen eingeflossenen Prognosen¹⁰⁵. Das Gericht geht nicht näher darauf ein, daß das Gros der Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des Plangebiets, wenn auch innerhalb der gemeindlichen Gemarkungen entstehen (sollen)¹⁰⁶. Die anzusiedelnden (Zuliefer-)Betriebe sind allerdings mit dem »Unternehmen Prüfgelände« nicht kraft Boden- bzw. Städtebau-rechts – oder auch nur durch Nachbarschaft – verbunden¹⁰⁷. Nur bei einem derartigen Kontext dürfte es vertretbar sein, sie in die Allgemeinwohl-Abwägungen einzubringen, weil und soweit sie nämlich dem Enteignungsbegünstigten mehr als nur außer- oder allenfalls privatrechtlich zugetan wären¹⁰⁸. Im Flurbereini-

100 Vgl. oben Fußn. 10 sowie zur Debatte vom 25. 3. 1982 LT-Ber., 8. Wahlper., 44. Sitzung, S. 3292 ff.

101 ESVGH 33, 33.

102 Generell hierzu *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 738 ff. Instrukтив auch die Diskussion über den »Buschhaus«-Beschluß des Bundestags zwischen *Rauschnig*, *Ronellen-fitsch*, *Breuer* und *Bachof*, VVdStRL 43 (1985), 219 ff.

103 Vgl. unlängst *Frank*, in: *Faber/Schneider* (Hrsg.), Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1985, S. 144 (152).

104 Ähnlich BayEG 1975, Art. 1 Abs. 1 Satz 2; anders § 2 nds. EG 1981.

105 BVerwGE 71, 127 (= DVBl. 1985, 1139). In der bereits genannten Planvereinbarung vom Dez. 1985 (oben, Fußn. 75) verpflichtet sich die Prüfgeländen-Betreiberin allerdings nur zur Beschäftigung von 140 heimischen Arbeitskräften bei Inbetriebnahme; sie »beabsichtigt« darüber hinaus, in eigenen Werkstätten binnen sieben Jahren weiter 200–250 Arbeitsplätze zu schaffen (Ziff. V 2).

106 Nur in einem Fall ist die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit einer Ansiedlung im Hinblick auf ihren räumlichen Zusammenhang mit dem Teststreckenareal erörtert worden (Schreiben des Landratsamts Main-Tauber-Kreis im Verfahren nach § 2 Abs. 5 BBauG vom 2. 10. 1980, Ziff. I 1).

107 Ihre Beschäftigten werden jedoch in der o. a. Planvereinbarung allesamt berücksichtigt (Ziff. V).

108 »Die Ansiedlung von Zulieferern ... läßt sich quantitativ und zeitlich nicht exakt fixieren, da sie auf dem Verhandlungswege erreicht werden muß« (Bebauungsplan-Begründungen, S. 11). Bislang wurden immerhin mehrere hundert Stellen auf diese Weise geschaffen!

ungsverfahrens geht es denn auch in keiner Hinsicht um die Verortung dieser Betriebsstätten.

ff) Auch die »Erforderlichkeit« der Enteignung hält das BVerwG nicht für zweifelhaft; die Teilnehmerinteressen an der weiteren land- bzw. forstwirtschaftlichen Nutzung von Eigentumsflächen werden hintangestellt. Gewiß werde mit den §§ 85 ff. BBauG nicht etwa »ein Enteignungsrecht für jedwede Strukturmaßnahme ... verliehen«¹⁰⁹, aber: »Daß die geplante Teststrecke ... nach Durchführung der ... Unternehmensflurbereinigung gebaut, genutzt und unterhalten werden soll, ist ein sozialadäquates Mittel zur Überwindung der festgestellten Strukturschwäche«¹¹⁰. »Weil eine einzelobjektbezogene Enteignung ohnehin unterbleib(e)«¹¹¹, erübrige sich die Prüfung, ob die Strukturschwäche auch auf andere Weise, etwa mit marktkonformen Mitteln bekämpft werden könne. Ebenso liege der notwendige Zweckzusammenhang, eine unmittelbare Verbindung von Eigentumsentzug und Allgemeinwohlverwirklichung, vor¹¹²; das Prüfgelände werde sowohl bei seiner Errichtung als auch beim Betrieb (Dauer-)Arbeitsplätze schaffen und sichern¹¹³. Bedenken begegnet hier bereits, daß die durch bauliche Investitionen geschaffenen, zeitlich begrenzten Arbeitsmöglichkeiten überhaupt als Gemeinwohlbelang Berücksichtigung finden, denn hierin unterscheidet sich das Unternehmen Prüfgelände allenfalls quantitativ von anderen Maßnahmen einer Planrealisierung. Wesentlicher erscheint, daß das BVerwG letztlich die gemeindliche Bauleitplanungskompetenz ausschlaggebend auch dafür sein läßt, die Planverwirklichung gerade mit *hobheitlichen* Instrumenten zuzulassen. Die Rede von der »Sozialadäquanz« verdeckt nur unzulänglich, daß hier der hehre Zweck – Stichwort: Überwindung der Wirtschaftskrise – die Mittel heiligen soll, insbesondere wenn es hernach noch heißt, das »bedeutende Unternehmen (biete) mit weitreichender Wirtschaftskraft die Gewähr dafür, daß die ... Gemeinwohlziele ... auch tatsächlich erreicht werden«¹¹⁴.

gg) Jegliche Bauleitplanung ist aber (verfassungs)rechtmäßig einzig dann, wenn, weil und soweit sie Inhalt und Schranken des (Grund-)Eigentums bestimmt¹¹⁵; der Bundesbaugesetzgeber hat den Gemeinden Enteignungsbefugnisse versagt, auch im Hinblick auf einzelne Vollzugsschritte. Freilich können Planfestsetzungen we-

109 BVerwGE 71 S. 128 f. (= DVBl. 1985, 1139 f.). Zur hier terminologisch angedeuteten älteren Verfahrensausgestaltung s. *Bullinger*, Der Staat 1 (1962), 462 ff.; *Stengel* (Fußn. 79), S. 28 f.; *Frenzel* (Fußn. 80), S. 78 ff.

110 Siehe demgegenüber die vom Bayer. Staatsministerium des Innern für zulässig erachteten »Kommunale(n) Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit«, Die Fundstelle 1986 Rdnr. 2.

111 BVerwGE 71, 129 (= DVBl. 1985, 1140).

112 Erörtert im Hinblick auf BVerfGE 38, 175 (179 f.).

113 BVerwGE 71, 129 (= DVBl. 1985, 1140); s. demgegenüber BVerwGE 71, 168 (= DVBl. 1985, 901).

114 Wie zuvor; mit dem auf S. 125 Dargelegten (= DVBl. 1985, 1139) erscheint dies nur schwer vereinbar.

115 Dazu eingehend *Kimminich* (Fußn. 90), Rdnrn. 144 ff.; *Papier* (Fußn. 79), Rdnrn. 344 ff.; *Friauf* (Fußn. 41), S. 494 f.; OVG Münster, NVwZ 1985, 590 (592).

gen ihrer intensiven Nutzungsbeeinträchtigung materiell enteignend wirken; dem tragen auf das Plangebiet bezogen §§ 39 j ff. BBauG durch Entschädigungsregeln Rechnung. Zum andern führt das Auftreten von ebenso gewichtigen Auswirkungen bei nicht überplanten, also »Nachbar«-Grundstücken in der Regel zur (Gesamt-)Nichtigkeit des verbindlichen Bauleitplans¹¹⁶. Eine Kommune hat jedoch bereits bei der Aufstellung eines Bebauungsplans – schon unter dem Aspekt einer Grundrechtsgefährdung¹¹⁷ – der Bestands- und der Institutsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG Beachtung zu schenken, desgleichen anderen ggf. berührten Grundrechten¹¹⁸. Wenn, soweit und solange ein zwangsweiser (Teil-)Entzug von Eigentumsrechten nicht zu gewärtigen ist, dürfen planerische Festsetzungen nach § 9 BBauG den spezifischen Gehalt des Art. 14 Abs. 3 GG beiseite lassen. Daher freilich kann die (beabsichtigte) Nutzung entsprechend (irgend)einer an sich zulässigen Festsetzung allein auch noch keinen hinreichend gesetzlich (vor)bestimmten Enteignungszweck ausmachen. Allenfalls ist der jeweilige konkrete Festsetzungsinhalt daraufhin zu prüfen, ob bereits durch seine Aufnahme ins BBauG eine gesetzgeberische (Grund-)Entscheidung über die Zulässigkeit einer, zu seiner Verwirklichung etwa nötig werdenden Enteignung getroffen wurde¹¹⁹. Dies wird eher dann zu bejahen sein, wenn ein Vorhaben vorab von Trägern öffentlicher Gewalt – nicht notwendig den Gemeinden selbst – ins Werk gesetzt werden soll. Selbst im Hinblick auf eine Enteignung für Zwecke des Straßenbaus wäre jedoch »eine Eigentumszuweisung an die öffentliche Hand« nur dann »vom Gemeinwohl getragen, wenn es zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe unumgänglich erforderlich ist, das Eigentum in die Hand des Staates zu bringen«¹²⁰. Planerische Festsetzungen müssen also nicht nur (formell) im Rahmen der hierfür vom BBauG und der BauNVO eröffneten Gestaltungstypen bleiben, sondern auch, *als gemeindliche*, die diesen Körperschaften von (Verfassungs-)Rechts wegen gezogenen Kompetenzschränken beachten, »städtebaulicher Entwicklung und Ordnung« dienen¹²¹. Tun

116 Vgl. *Gramlich*, JZ 1986, 273.

117 Siehe BVerfGE 49, 89 (141); 66, 39 (58); *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl. 1985, Rdnr. 297 und 350.

118 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* (Fußn. 34), § 1 Rdnr. 317; *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fußn. 18), § 1 Rdnr. 101; *Papier* (Fußn. 79), Rdnr. 94; *Friauf* (Fußn. 41), S. 459; BVerfGE 34, 301 (309); 45, 309 (324 und 329 f.).

119 Ähnlich *Schröder/Breuer* (Fußn. 76), § 85 Rdnr. 5; *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fußn. 18), § 85 Rdnr. 2; *Frenzel* (Fußn. 80), S. 144 und 227; *Frey*, Die Verfassungsmäßigkeit der transitorischen Enteignung, 1983, S. 251 ff.; s. a. BGHZ 68, 100 (102); BGH, NJW 1976, 1266 (f.); BGH, NVwZ 1984, 750.

120 So BVerfGE 38, 180 und BGHZ 68, 102.

121 Das hier letztlich maßgebliche verfassungsrechtliche Verhältnis der Kommunen zum Staat ist neuerlich debattiert worden einmal im Hinblick auf Gemeinden als »ABC-waffenfreie Zonen« (dazu Lit. bei *Gramlich*, BayVBl. 1985, 197 [ff.], Fußn. 1 f.; ferner OVG Koblenz, DVBl. 1985, 906 ff. mit Anm. von *Unruh*, ebd. S. 910 ff.; VG Würzburg, BayVBl. 1986, 51 ff. mit Anm. J. *Hofmann*, ebd. S. 53 ff. und *Reigl*, ebd. S. 56 ff.; *Schoch*, DÖV 1986, 132 [133 ff.]), zum andern im Gefolge des »Rastede«-Urteils (BVerfG, DVBl. 1983, 1152 ff.; dazu etwa *Knemeyer*, DVBl. 1984, 23 ff.; *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1984, 821 ff.; *Blümel*, VerwArch. 75 [1984], 197 ff. und 297 ff.).

sie dies nicht, so darf die Enteignungsbehörde nicht ihre Realisierung betreiben¹²², auch kein Unternehmensflurbereinigungsverfahren in Gang bringen (lassen), welches die Zulässigkeit der Enteignung für das Unternehmen insgesamt¹²³ voraussetzt.

d) Das BVerwG tut sich nicht schwer daran, »privatbegünstigende« Enteignungen auch in den Rahmen des § 144 f BBauG i. V. mit § 87 FlurbG einzufügen.

aa) Der VGH Mannheim hatte die Regelung der §§ 88 Nr. 4 Satz 3 FlurbG, 144 f Abs. 1 Satz 4 BBauG für lückenhaft gehalten, soweit danach die für das Unternehmen benötigten Flächen nur dessen Träger(n), den Gemeinden, zugeteilt werden könnten. Diese Gesetzeslücke sei »durch entsprechende Anwendung des § 87 Abs. 2 und 3 BBauG interessengerecht zu schließen«; der Enteignungsbegünstigte sei ja (im konkreten Fall) in der Lage, wie in § 100 Abs. 1 und 3 BBauG vorgesehen, genügend geeignetes Ersatzland zur Verfügung zu stellen¹²⁴.

Das Revisionsgericht konnte hingegen weder im BBauG noch im FlurbG eine Gesetzesbestimmung auffinden, die eine Weiterübertragung des Eigentums seitens der Gemeinden zur zweckgerechten Nutzung verbiete.

§ 85 Abs. 1 Nr. 1 BBauG gestatte eine Enteignung »auch und gerade zugunsten privater Rechtsträger«. Der Planvollzug durch Unternehmensflurbereinigung statt durch Enteignung (gem. §§ 85 ff. BBauG) führe nicht dazu, daß »die für die Herbeiführung einer plankonformen Nutzung in Betracht kommenden Gestaltungsvarianten eingeengt werden«¹²⁵.

bb) Die Weiterveräußerung des Eigentums vom Unternehmensträger auf denjenigen Privaten, der »allein die plangemäße Nutzung vornehmen kann«, werde durch den Abschluß von »Planvereinbarungen« mit der Unternehmung ermöglicht; ihre Zulässigkeit ergebe sich »aus dem funktionalen Zusammenhang zwischen § 144 f BBauG einerseits und den §§ 85 ff. BBauG andererseits«¹²⁶. Die Abreden könnten sich auch auf die (= alle) von der Prüfgeländenbetreiberin ins Verfahren eingebrachten Grundstücke erstrecken; sie beträfen lediglich das Innenverhältnis zwischen Gemeinde(n), den weiterhin alleinigen Unternehmensträgern, und dem Enteignungsbegünstigten. Planvereinbarungen seien »das geeignete Mittel, um die mit dem jeweiligen Vorhaben verfolgten Interessen des Allgemeinwohls mit den privatnützigen Interessen des beteiligten Dritten in Übereinstimmung zu bringen«¹²⁷; weitere Ausführungen zu deren notwendigem bzw. zulässigen Inhalt fehlen.

cc) Die Aussage des BVerwG, »§ 85 Abs. 1 Nr. 1, 1. Alt. i. V. mit § 87 Abs. 3 BBauG gestatte ... die Enteignung zu dem Zweck, Grundstücke entsprechend den

122 Schröder/Breuer (Fußn. 76), § 85 Rdnr. 4; s. a. BGHZ 66, 322 (330 f.).

123 Ob dies als deckungsgleich mit dem überplanten Gebiet oder nur mit dessen anders als bisher zu nutzenden Flächen bestimmt wird; offenbar weniger strikt BVerwGE 71, 126 (= DVBl. 1985, 1139).

124 ESVGh 34, 41.

125 BVerwGE 71, 131 (= DVBl. 1985, 1141).

126 Ebd. 130 (= DVBl. 1985, 1141).

127 Ebd. 131 (= DVBl. 1985, 1141).

Festsetzungen des Bebauungsplanes zu nutzen, auch und gerade zugunsten privater Rechtsträger«¹²⁵, würde als (ungenau) Wiedergabe der h. M., wonach § 87 Abs. 3 BBauG als Sonderregelung zu verstehen sei, die im (ungeschriebenen) Regelfall Enteignungen zugunsten anderer Personen als der Gemeinde erlaube¹²⁸, hinnehmbar sein. Das Gericht läßt jedoch außer acht, daß der Wandel von § 70 StBFG zu § 144 f BBauG den Kreis der tauglichen Unternehmensträger wesentlich einschränkte: Seit der BBauG-Novelle 1976 gehören dazu nur noch Gemeinden – zugleich Nebenbeteiligte des Verfahrens nach § 10 Nr. 2, § 88 Nr. 2 FlurbG –, von ihnen benannte (private) Sanierungs- oder Entwicklungsträger nicht mehr¹²⁹. Die Gesetzesmaterialien geben über den Grund dieser Änderung freilich keine Auskunft; die §§ 64–70 StBFG würden »mit ihrem sachlichen Inhalt im wesentlichen unverändert übernommen«, heißt es dort¹³⁰, und »(d)ie Regelung der städtebaulichen Maßnahmen im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in den § 144 a–f führ(e) zur Streichung der entsprechenden Vorschriften des StBFG«¹³¹.

Daraus allein dürfte sich aber kaum schon (zwingend) ergeben, die Beseitigung der Träger-Mehrzahl sei lediglich auf die Verallgemeinerung des städtebauförderungsrechtlichen Instrumentariums zurückzuführen. Näher liegt, der Konzentration der gemeindlichen Planvollzugsmöglichkeiten auch bei der Anwendung der §§ 85 ff. BBauG im Rahmen des § 144 f Rechnung zu tragen; danach kommt die Unternehmens-»Herrschaft« der Gemeinde zu, deren Kern eben die gesetzlich vorgesehene *Monopolstellung* als Unternehmensträger ist. Dann vermag allerdings selbst demjenigen Privaten, »der allein die plangemäße Nutzung vornehmen kann«¹²⁶, keine Eigentümerposition verschafft zu werden, weil und soweit die Gemeinden ihrer Pflicht genügen müssen »sicherzustellen, daß die Gemeinwohlorientierung, die die Landinanspruchnahme für städtebauliche Maßnahmen rechtfertigt, auch nach deren Verwirklichung bestimmend bleibt«¹³².

dd) Die Gemeinde bewege sich dabei überdies, soweit diese Vorschrift hier überhaupt Anwendung finden kann¹³³, im Rahmen des § 89 BBauG. Zum einen mag die eine Ausnahme von der gemeindlichen Veräußerungspflicht – »für öffent-

128 Vgl. *Brügelmann/Pohl* (Fußn. 34), § 85 Fußn. 1 a; *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fußn. 18), § 87 Rdnr. 2; *Schröder/Breuer* (Fußn. 76), § 87 Rdnr. 2; *Frenzel* (Fußn. 80), S. 142 f.; *Frey* (Fußn. 119), S. 93 f.; *Battis*, NVwZ 1982, 585 (588).

129 *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* (Fußn. 34), § 144 f. Rdnr. 13; undeutlich *Brügelmann/Stahnke* (Fußn. 34), § 144 f. Rdnr. 7.

130 BT-Drucks. 7/2496, vom 22. 8. 1974, S. 62 (Regierungsentwurf).

131 BT-Drucks. 7/4793, vom 23. 2. 1976, S. 56 (Ausschuß-Bericht); s. ferner ebd., S. 2, 16, 42 ff., sowie BT-Drucks. 7/2496, S. 32 f., 34 und 57 ff.

132 BVerwGE 71, 131 (= DVBl. 1985, 1141). Insoweit fehlt bisher die gebotene gesetzliche Regelung (s. *Gramlich*, JZ 1986, 275 f.).

133 Ihrem Wortlaut nach bezieht sie sich unmittelbar nur auf die je zuletzt genannte(n) Alternative(n) in § 85 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BBauG (*Schröder/Breuer*) (Fußn. 76), § 89 Rdnr. 5); ihrem Sinn zufolge dient sie vorab dem privaten Wohnungsbau (*Frey* [Fußn. 119] S. 285 f.).

liche Zwecke« benötigte Flächen¹³⁴ – zwar in der Regel eng auszulegen sein; im Kontext des § 144 f BBauG erscheint diese Interpretation jedoch nicht zwingend. Zudem lassen sich aus § 89 Abs. 2 und 5 wohl schwerlich feste Maßstäbe für eine Zuteilung an Nutzungswillige erschließen: Wenn es von der »Möglichkeit« der Weiterveräußerung handelt¹³⁵, stellt das BVerwG wohl auf Abs. 5 ab; weil bei einer städtebaulich veranlaßten Unternehmensflurbereinigung aber an sich eher die Voraussetzungen des Abs. 2 Satz 1 gegeben wären, ggf. sogar nur ein Bauwilliger in Betracht käme¹³⁶, zeigt sich jedoch, daß die Vorschrift generell hier nicht recht paßt.

Der 5. Senat hält freilich den Enteignungszweck auf andere Art nicht für erreichbar (s. § 87 Abs. 1 BBauG): »Auf Pachtgrundstücken, mit Dienstbarkeiten versehenen Grundstücken oder aufgrund sonstiger Nutzungsberechtigungen wäre der für die städtebauliche Maßnahmen erforderliche Flächenbedarf nicht zu befriedigen, vor allem aber das Prüfgelände nicht auf einer wirtschaftlich tragbaren und dauerhaften Bestand gewährleistenden Grundlage zu betreiben«¹³⁷.

ee) Planvereinbarungen als »öffentliche Bindungen des enteignungsbegünstigten Privaten« sollen Sicherungsmittel darstellen, den privaten Unternehmer zur Erfüllung des Enteignungszwecks anhalten. Das BVerwG sieht davon ab, hier ein Rückerwerbsrecht des Enteignungsbetroffenen zu diskutieren, denn nach § 102 Abs. 4 BBauG kann die Enteignungsbehörde eine Rücküberweisung ablehnen, wenn das Grundstück erheblich verändert oder ganz oder überwiegend Entschädigung in Land gewährt worden ist. Beim »Unternehmen Prüfgelände« dürfte jede dieser Voraussetzungen gegeben sein¹³⁸, fällt hierunter doch auch eine erhebliche Veränderung der Erdoberfläche durch Abgrabungen, Aufschüttungen oder die Errichtung von baulichen Anlagen¹³⁹. Eine Zwecksicherung durch Nebenbestimmungen zum Enteignungsbeschluß oder vergleichbaren (Verwaltungs-)Akten erscheint ebenfalls problematisch: Bedingungen wie Befristungen müßten wohl überhaupt ausscheiden¹⁴⁰; Auflagen(vorbehalte) i. S. von § 36 Abs. 2 Nr. 4, 5 (LVwVfG mö-

134 Dazu *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fußn. 18), § 89 Rdnr. 4.

135 BVerwGE 71, 131 (= DVBl. 1985, 1141).

136 Nicht ausreichend ist allerdings eine »sonstige« Nutzung, s. *Brügelmann/Pohl* (Fußn. 34), § 89 Anm. III. 3.; *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fußn. 18), § 89 Rdnr. 8; *Schröder/Breuer* (Fußn. 76), § 89 Rdnr. 11.

137 BVerwGE 71, 132 (= DVBl. 1985, 1141); s. a. unten bei Fußn. 142 und 152.

138 Zur auch in der »Planvereinbarung« (Ziff. I 2, II 3) niedergelegten Verpflichtung der Prüfgeländebetreiberin, von ihr erworbene land- und forstwirtschaftliche Flächen als Ersatzland bereitzustellen, s. bereits die Bebauungsplan-Begründungen, S. 34 f., 93, 95, 104.

139 So BayVGh, BayVbl. 1984, 147 (148), zu Art. 16 BayEG; ferner *Frey* (Fußn. 119), S. 262 ff.; *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fußn. 18), § 102 Rdnr. 5.

140 So *Frenzel* (Fußn. 80), S. 130 f.; *Stummer*, Die öffentliche Zweckbindung der enteigneten Sache, 1967, S. 151 ff.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. 1974, S. 411 i. V. mit 399 f.; wohl anders *Bullinger*, Der Staat 1 (1962), 470. Für deren Unzulässigkeit spricht auch die Regelung in § 113 Abs. 2 Nr. 3, § 114 i. V. mit 102 Abs. 1 Nr. 1 BBauG: Dort wird die Verwendungsfrist einerseits als Inhalt des Enteignungsbeschlusses gekennzeichnet, zum andern entsteht auch nach ihrem Ablauf bloß ein Anspruch auf Rückenteignung (s. a. *Frey* [Fußn. 119], S. 271).

gen zwar grundsätzlich in Betracht kommen¹⁴¹, sind im Rahmen des § 144 f BBauG i. V. mit § 87 FlurbG jedoch auch dann untunlich, wenn ihr Inhalt nicht von der (oberen) Flurbereinigungs-, sondern der höheren Verwaltungsbehörde näher bestimmt würde. Die Realisierung der städtebaulichen Maßnahme, insbesondere aber der Weiter-Betrieb des Unternehmens durch eine private (juristische) Person mag früher oder später betriebs- und/oder volkswirtschaftlich sinnlos werden; überdies können sich Auflagen, die einer sich in punktuellen Vollzugsakten erschöpfenden Enteignungsmaßnahme beigefügt werden (sollen), schwerlich davon unabhängig und von dauerhaftem Bestand sein¹⁴². In der Tat wären daher Plan-Vereinbarungen das (einzig) geeignete Mittel, den Enteignungsbegünstigten an die mit dem Enteignungszweck verfolgten Zielsetzungen zu binden¹⁴³.

ff) Zulässigkeit wie Inhalt eines solchen, seinem Gegenstand nach öffentlich-rechtlichen Vertrages¹⁴⁴ bedürfen jedoch sorgfältigerer Ausleuchtung. In erster Linie wären als Maßstab wohl § 54 Satz 2 und § 56 VwVfG heranzuziehen. Dabei werden zwar Betriebspflichten gerade im Falle einer »privatbegünstigenden« Enteignung grundsätzlich für legitim erachtet¹⁴⁵, in concreto muß jedoch die Abmachung mit einem anderen Träger öffentlicher Verwaltung, den Gemeinden nämlich, erfolgen – denen ja nach Auffassung des BVerwG *nicht* zukommt, die Zulässigkeit der Enteignung zu prüfen! – und dies erst, nachdem bereits der Anordnungsbeschluß der oberen Flurbereinigungsbehörde ergangen ist, dessen tatbestandsmäßige Voraussetzungen doch die Vereinbarung endgültig schaffen soll. Kann – darf – muß mithin die staatliche (Flurbereinigungs-)Behörde¹⁴⁶ vor weiteren Durchführungsmaßnahmen im Flurbereinigungsverfahren prüfen, ob die von den Kommunen eingehandelte Plansicherung ausreicht, oder dessen Fortgang gar hiervon abhängig machen¹⁴⁷? Weiterhin kann der privaten Betreiberin nur eine »angemessene« Gegenleistung abgefordert werden, die in sachlichem Zusammen-

141 Stengel (Fußn. 79), S. 50; Stummer (vorige Fußn.), S. 150, 155 f.; Frenzel (Fußn. 80), S. 130 f.; Frey (Fußn. 119), S. 270. Der Anspruch auf plangemäße Nutzung gem. § 59 Abs. 1 LBO BW umfaßt nicht eine Gestattung der hierzu etwa erforderlichen Enteignung Dritter (s. Battis/Krautzberger/Löhr, Fußn. 18), Vorb. §§ 85 ff. Rdnr. 2 und 13, § 87 Rdnr. 10, § 108 Rdnr. 7.

142 So Stengel (Fußn. 79), S. 51.

143 Stummer (Fußn. 140), S. 157; Frenzel (Fußn. 80), S. 131 f.; wohl auch Stengel (Fußn. 79), S. 50 mit Anm. 158; Bullinger, Der Staat 1 (1962), 470 und 477.

144 Vgl. (zur »freiwilligen« Umlegung) BVerwG, BayVBl. 1985, 371 (372); Battis (Fußn. 24), S. 167 f.

145 Stengel (Fußn. 79), S. 50 (ff.); Stummer (Fußn. 140), S. 162 f.; Frenzel (Fußn. 80), S. 132; ähnlich Papier (Fußn. 79), Rdnr. 506; krit. Bullinger, Der Staat 1 (1962), 476 Fußn. 80.

146 Das BVerwG sieht offenbar nur die Gemeinde(n) für verpflichtet an (E 71, 130, 132 = DVBl. 1985, 1141). An der »Planvereinbarung« vom Dez. 1985 war jedoch auch das Flurbereinigungsamt (für das Land) beteiligt; andererseits sollen »öffentlich-rechtliche Aufgaben und Befugnisse der zuständigen Behörden ... unberührt« bleiben (ebd., Ziff. VI 1, S. 2).

147 Die Verfahrensdurchführung obliegt der unteren Flurbereinigungsbehörde, dem -amt (§ 3 FlurbG). Die höhere Behörde wird nurmehr nach § 9 (Verfahrenseinstellung) oder § 87 Abs. 3, 4 FlurbG (Umstellung) tätig.

hang mit der Leistung der Gemeinden stehen muß (§ 56 Abs. 2, § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG). Die Wahrung der Verhältnismäßigkeit – Zumutbarkeit der hier- nach zulässigen Verpflichtungen des Privaten – mag bei Verhandlungen zwischen (kleinen) Gemeinden und einem Weltunternehmen keine entscheidende Rolle spielen, sofern nur auch die kommunalen Repräsentanten den Belangen ihrer Gebietskörperschaft sachgemäß Geltung verschaffen können. Im Hinblick auf das Koppe- lungsverbot, die Untersagung eines »Verkaufs von Hoheitsrechten«¹⁴⁸ aber ist zu beachten, daß nicht lediglich Geld-Zahlungen des Begünstigten an die gemeindli- chen Vertragspartner vereinbart werden¹⁴⁹, sondern überdies Dienst- (und Sach-) Leistungen. Eine Pflicht zum Betrieb (des Prüfgeländes wie damit ggf. noch zu verbindender Einrichtungen¹⁵⁰) kann freilich wohl nur solange und insoweit ge- fordert werden, als »dasselbe möglich ist, . . . rationell und nicht verlustbringend durchgeführt werden kann«¹⁵¹. In Betracht wäre weiterhin zu ziehen, daß »der Be- günstigte nun nicht auf unbegrenzte Dauer zum Betrieb des Unternehmens ge- zwungen werden kann, wiewohl die Enteignung als dauernder Eingriff in das Ei- gentum konsequenterweise die dauernde Verfolgung des Enteignungszweckes an sich erforderte. Sollte nämlich das Interesse des Begünstigten an dem Unterneh- men einmal erlahmen, würde selbst die Ausübung von Zwang wenig Sinn ha- ben«¹⁵².

gg) Das BVerwG ließ die in Pflicht genommenen Gemeinden insofern weitge- hend im Ungewissen¹⁵³. Noch drastischer könnte sich dies Schweigen für die enteignungsbetroffenen Grundstückseigentümer auswirken, denen es schwerlich mehr nützen könnte, wenn etwa das Vereinbarte später einmal als rechtswid- rig(-nichtig) erkannt würde¹⁵⁴. Die Planvereinbarung vermag immerhin als Ver- trag, der in Rechte Dritter eingreift (§ 58 Abs. 1 VwVfG), zu qualifizieren sein¹⁵⁵; da der bloße Vertragsabschluß die Rechte solcher Personen nicht schon tangieren könnte, mag es hier maßgeblich auf eine Beeinträchtigung bei der Durchführung ankommen. Ist der Abschluß einer rechtswirksamen Planvereinbarung notwendig,

148 Siehe *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1985, S. 287 f.; *Obermayer*, VwVfG-Komm., 1983, § 56 Rdnr. 2.

149 Dazu *Kopp*, VwVfG-Komm., 3. Aufl. 1983, § 56 Rdnrn. 17 f.; *Battis* (Fußn. 24), S. 170 f.

150 Siehe bereits oben Fußn. 105.

151 *Stummer* (Fußn. 140), S. 162; ähnlich BVerwGE 71, 131 (= DVBl. 1985, 1141).

152 *Stummer*, ebd., S. 162 f. – Die Planvereinbarung versucht dem Rechnung zu tragen durch: Verpflichtung zur Nutzung »auf Dauer« (Ziff. IV 1); Zusicherung bzw. Inaus- setzstellen von »strukturverbessernden Maßnahmen« (V); ggf. Pflicht zur »Rekultivie- rung« (VI 1).

153 Immerhin könnten sich diese bei Verletzung des § 56 VwVfG Amtshaftungsansprüchen aussetzen (s. *Kopp* [Anm. 149] § 56 Rdnr. 1; zu ähnlichen Fallgestaltungen auch BGHZ 92, 20 ff.; BGH, BayVBl. 1984, 636 f.).

154 Aus Art. 19 Abs. 4 GG folgt auch, daß es nicht angeht, durch die Wahl zwischen staatli- chen Handlungsformen den Rechtsschutz des Bürgers auszuschalten (s. *Schimpf*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag . . ., 1982, S. 199 ff.; *Blankenagel*, VerwArch. 76 [1985], S. 276 [281 f.]).

155 Vgl. *Kopp* (Fußn. 149), § 58 Rdnr. 6; *Obermayer* (Fußn. 148), § 58 Rdnr. 4; *Maurer* (Fußn. 148), S. 296; *Schimpf* (vorige Fußn.), S. 281; *Battis* (Fußn. 24), S. 169.

um sicherzustellen, daß die gesetzlichen Voraussetzungen der Flurbereinigungs-Anordnung und -Durchführung erfüllt sind (auf Dauer!), dann bliebe nur noch zu erwägen, wessen Zustimmung vonnöten wäre: etwa (auch) die der Teilnehmergemeinschaft¹⁵⁶ oder allein die ihres Vorstands? Vermag die (untere) Flurbereinigungsbehörde dessen ungeachtet das Verfahren so lange weiterzubetreiben, als der Antrag nach § 144 f Abs. 1 BBauG nicht zurückgenommen wurde, ohne den Abschluß bzw. Inhalt von Planvereinbarungen berücksichtigen zu müssen? Besteht also bis zur Ermessensentscheidung der zuständigen oberen Flurbereinigungsbehörde entsprechend § 87 Abs. 3 FlurbG kein Anlaß, den Verfahrensfortgang zu stoppen?

hh) Wer sollte schließlich Planvereinbarungen überhaupt zur (gerichtlichen) Nachprüfung stellen¹⁵⁷? Sofern § 58 Abs. 1 VwVfG nicht für anwendbar erachtet würde, stellte die Abmachung doch eine *res inter alios acta* für die Grundstückseigner im Verfahrensgebiet dar; sie können durch das Fehlen bzw. die Unwirksamkeit von Planvereinbarungen nur dann in ihren Rechten berührt sein, wenn insoweit ein untrennbarer Zusammenhang mit der Zulässigkeit der Flurbereinigungs-Anordnung wie -Durchführung bestünde. Ansonsten würde für sie im Hinblick auf die Person des Enteignungsbegünstigten keine zusätzliche Belastung über den schieren Eigentumsentzug hinaus eintreten, denn auch Private sind einem Rückgewähranspruch wegen Zweckverfehlung ausgesetzt¹⁵⁸. Ob und wann aber ein solcher überhaupt entstehen werde, vermag sich erst im Stadium der Erfüllung des (Dauer-) Schuldverhältnisses zu zeigen. Eine Anpassung an geänderte Verhältnisse (s. § 60 VwVfG) können so allein die Vertragsparteien erreichen¹⁵⁹.

e) Der 5. Senat des BVerwG hat demnach zum »Unternehmen Prüfgelände« wahrlich eine »landmark decision« gefällt, in dem Sinne freilich, daß – sollte das BVerfG nicht rechtzeitig der Verfassungsbeschwerde gegen dies Urteil stattgeben¹⁶⁰ – der Raum der betroffenen Gemeinden eine grundlegend neue Gestalt erhalten wird, auch und gerade in seinem äußeren Erscheinungsbild.

3. Verkehrserschließung durch Unternehmensflurbereinigung?

a) Das »Unternehmen Prüfgelände« benötigt zu einer angemessenen Verwirklichung eine hinreichende äußere Verkehrserschließung, und zwar bereits in der

156 Diese Körperschaft entsteht kraft Gesetzes mit der öffentlichen Bekanntmachung des Anordnungsbeschlusses (Seehusen/Schwede [Fußn. 12] § 4 Rdnr. 12, § 16 Rdnr. 4).

157 Wegen der Bestandskraft des Anordnungsbeschlusses kommt eine Anfechtungsklage von Dritten gegen in Erfüllung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags ergangene Verwaltungsakte (s. Schimpf [Fußn. 154], S. 283 Fußn. 96) insoweit nicht mehr in Betracht.

158 Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg (Fußn. 34), § 102 Rdnr. 10; Frey (Fußn. 119), S. 264 f.

159 Das Gesetz kennt freilich keine Kündigung wegen Verfehlung des (Enteignungs-) Zwecks; die getroffene Planvereinbarung schweigt hierüber ebenfalls.

160 Das BVerfG will sowohl über diesen Rechtsbehelf (1 BvR 1046/85) als auch über die Beschwerde gegen Bebauungspläne und Normenkontrollurteil (1 BvR 1547/82) noch im Jahr 1986 entscheiden.

Bauphase. Die Bebauungsplan-Begründungen werden in diesem Zusammenhang auch auf den (geplanten) Neubau einer Bundes- sowie einer Kreisstraße¹⁶¹. Für erstere war bereits 1971 eine Trassenbestimmung gem. § 16 FStrG erfolgt¹⁶²; als Grund für den Antrag auf Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens machte die Straßenbaubehörde freilich geltend, an sich sei die (Teil-)Verlegung der Streckenführung zwar als »weiterer Bedarf« eingestuft¹⁶³, durch das beabsichtigte Prüfgelände sowie ein davon nur wenige Kilometer entferntes NATO-Tanklager¹⁶⁴ sei deren Bedeutung jedoch erheblich gestiegen. Der Neubau der Kreisstraße soll u. a. auch eine Verbindung zwischen alter und neuer Bundesstraße herstellen¹⁶⁵.

Allerdings bezieht sich der Planfeststellungsbeschluß vom 14. 12. 1979 nur auf einen ersten Streckenabschnitt, bis zur Verknüpfung mit der neu zu schaffenden Kreisstraße; das Ausbauende befindet sich danach keineswegs im oder doch zumindest an der Grenze der überplanten Flächen, so daß deren Erschließung hierdurch allenfalls über weitere, bestehende öffentliche Straßen erfolgt, die – was ihre Verbindung mit den Straßenneubauten anbelangt – nur weitläufig zum Prüfgelände führen. Das Planfeststellungsverfahren für den zweiten Streckenteil der Bundesstraße wurde erst *nach* der Anordnung der Flurbereinigung eingeleitet; dabei soll auf der vorbestimmten Linie zunächst eine Kreisstraße gebaut, diese erst später zur Bundesstraße aufgestuft werden (§ 2 Abs. 3 a FStrG)¹⁶⁶. Im Bauprogramm des Landkreises ist vorgesehen, zuerst einen Bauabschnitt bis hin zur Hauptzufahrt des Prüfgeländes möglichst rasch zu verwirklichen; der Restteil erscheint weniger dringlich.

b) aa) Regelmäßig können die Voraussetzungen für die Durchführung von Straßenbaumaßnahmen mittels eines Verfahrens nach § 87 FlurbG geschaffen wer-

161 S. 62 ff.

162 Zur Rechtsnatur s. BVerwGE 62, 342 (344 f.); Steinberg, NVwZ 1983, 209 ff.; s. a. BVerwG, DVBl. 1985, 1141 (1142).

163 Das BVerwG (E 71, 169 f. = DVBl. 1985, 901) mißt der Bedarfsplanung des Bundes nicht die Funktion einer eigenständigen gesetzlichen Zielbestimmung bei; dazu Fromm, DVBl. 1986, 121 (128). In der Anlage zum 1. FStrAbÄndG (BGBl. 1976 I, 2093) war der Neubau der B 292 noch insgesamt als »möglicher weiterer Bedarf« bezeichnet, in derjenigen zum 2. FStrAbÄndG (BGBl. 1980 I, 1614) hingegen wurde für einen ersten Streckenabschnitt bis zur Anbindung an die (neue) Kreisstraße (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 StrG BW.) Bedarfsstufe I, für den weiteren Bereich Stufe II bestimmt. Auch im 3. FStrAbÄndG (BGBl. 1986 I, S. 557) ist der Streckenabschnitt ab besagter Anbindung als »Planung« dargestellt; eine Realisierung kommt also erst nach 1995 in Betracht (s. BT-Drs. 10/4389, 27. 11. 1985, S. 8). Ein Antrag der GRÜNEN, dieses Vorhaben zu streichen (BT-Drs. 10/4959, 30. 1. 1986), wurde abgelehnt.

164 In einem Schreiben des BMVtdg. vom 25. 9. 1980 an die Stadt B. (Rü III 3 – Az 43-75-00) wird gleichfalls auf die (künftige) Zufahrtsmöglichkeit zur (neu zu bauenden) Bundesstraße hingewiesen.

165 Seite 4 ff. des Planfeststellungsbeschlusses des RegPräs. Stuttgart vom 14. 12. 1979 (Az. 5 – XPI/B 292).

166 So der 1984 im Planfeststellungsverfahren nach §§ 38 ff. LStrG vorgelegte Erläuterungsbericht, Ziff. 1.1., 1.2.

Eingehend hierzu Winter, NuR 1985, 41 ff.; s. a. Papier (Fußn. 79), Rdnr. 254 und 257; Steiner, in: Arndt u. a., Besonderes Verwaltungsrecht, 1984, 413 (437).

den¹⁶⁷. Auch noch gegenüber der Anordnung der Unternehmensflurbereinigung wurde freilich geltend gemacht, die Straßenplanung bewege sich außerhalb der zulässigen fernstraßenrechtlichen Ziele, die Bundesstraße zumal ende auf nicht absehbare Zeit »in der grünen Wiese«. Weder der VGH Baden-Württemberg noch das BVerwG machten sich aber den Einwand fehlender Erforderlichkeit, unzureichender Planrechtfertigung zu eigen¹⁶⁸. Gerade großräumige Planungsvorstellungen könnten angesichts der nur beschränkt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bloß in Abschnitten verwirklicht werden. Jede straßenrechtliche Ausbaukonzeption sei zum Mißerfolg verurteilt, »wenn die abschnittsweise Planfeststellung an der Ungewißheit ihrer Fortführung scheitern müßte«¹⁶⁹. Wenn die geplante Errichtung eines Automobil-Prüfgebietes »Anlaß für die vorgezogene Ausführung beider Straßen« gewesen sei, so könne dies doch nur »zusätzliche« Gründe für die »ohnedies zu bejahende« Erforderlichkeit der Bauvorhaben liefern¹⁷⁰. Der 4. Senat des BVerwG pflichtete dem VGH zu: »(D)ie Ersetzung einer als ungünstig erkannten Kreisstraße durch eine neue Trasse, die sich der Landschaft besser anpaßt, technisch besser ausgestaltet ist und insbesondere Anschlußprobleme vermeidet, (ist) als Neuplanung gerechtfertigt«¹⁷¹.

Gerade wenn und weil eine abschnittsweise Planfeststellung zulässig ist¹⁷², hätte doch die konkrete Stückelung des Bundesstraßenneubaus näher auf ihre Sachangemessenheit hin überprüft werden müssen. Dafür hätte sich der Anschluß des neuen Streckenabschnittes an das übrige Verkehrsnetz in bezug auf Anfangs- wie auf Endpunkt angeboten¹⁷³. Auf eine vorhandene (weiterführende) Trassenbestimmung abzuheben, erscheint wegen deren mangelnder Regelungswirkung bedenklich¹⁷⁴.

bb) Im Rahmen des Rechtsstreits um den Anordnungsbeschluß der oberen Flurbereinigungsbehörde sodann hielt das BVerwG dafür, »die Prüfung der enteignungsrechtlichen Voraussetzungen (sei) dem Planfeststellungsverfahren und seiner gerichtlichen Kontrolle vorbehalten ... und (könne) im flurbereinigungsbehördlichen und -gerichtlichen Verfahren nicht in Betracht kommen«; den Straßen komme zudem, »soweit durch sie zugleich die ... in Aussicht genommene Teststrecke erschlossen werden soll, auch der(en) Gemeinwohlbezug zugute«¹⁷⁵.

Eine (verkehrsmäßige) Erschließung von bauplanungsrechtlich relevanten Vorhaben – die nicht im überplanten Gebiet insgesamt bestehen muß bzw. zu schaffen

167 *Marschall/Kastner*, FStrG-Komm., 4. Aufl. 1977, § 19 Rdnr. 10; *Quadflieg* (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 91, 95; *Seebusen/Schwede* (Fußn. 12), Vorb. §§ 87 ff. und § 87 Rdnr. 1; *Steuer*, FlurbG-Komm., 2. Aufl. 1967, § 87 Rdnr. 6.

169 So VGH BW, Urteil vom 15. 7. 1983 (5 S 2275/82), S. 15 des Umdrucks.

170 Ebd. S. 11.

171 Beschluß vom 11. 9. 1984 (4 ER 300.84), S. 9 des Umdrucks.

172 Dazu *Peine*, JZ 1984, 869 (870 f.); *Broß*, DÖV 1985, 253 (256); *Kodal/Krämer*, Straßenrecht, 4. Aufl. 1985, S. 859.

173 Vgl. *Broß*, DÖV 1985, 262.

174 Vgl. *Broß*, ebd. 257 f.; *Kodal/Krämer* (Fußn. 172), S. 909 ff.

175 BVerwGE 71, 134 (f.).

ist, wohl aber zu diesem hin »Belange des Verkehrs«, § 1 Abs. 6 Satz 2 tir. 17 BBauG)¹⁷⁶ – ist jedoch nur dann gesichert, wenn ausreichende Zufahrtsmöglichkeiten zu den baulich oder sonst zu nutzenden Grundstücken, vorab zum Bebauungsplangebiet überhaupt existieren (werden)¹⁷⁷. Straßen(abschnitte), die diese Funktion tatsächlich (noch) nicht erfüllen können, werden aber ihre Erforderlichkeit kaum von der Bedeutung des Projekts her legitimieren können, welches ein Anlaß für ihre Inangriffnahme war, nicht aber die Grundlage ihrer Verwirklichung. Wenn der Aufteilung der »Erschließung« in zwei – genauer: anderthalb – Bauabschnitte die Alternative gegenübergestellt wird, nur ein einziges Planfeststellungsverfahren für den (Bundes-)Straßenbau durchzuführen, wären die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG zweifelhaft geworden. Überdies impliziert die (Fern-)Verkehrsfunktion der Bundesstraßen den Vorrang dieser wegerechtlichen Aufgabe vor der einer Erschließung anliegender Grundstücke¹⁷⁸. Die letztgenannte, sekundäre Funktion wäre zwar etwa in einem Verfahren bauplanerischer Festsetzung (innerhalb des Plangebiets) gem. § 9 Abs. 7 FStrG zu bewirken¹⁷⁹; derartiges wurde beim »Unternehmen Prüfgelände« aber nicht angestrebt.

b) aa) Das BVerwG geht nur recht knapp auf ein weiteres Problem ein, welches durch die (Teil-)Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses für den ersten Abschnitt der neuen Bundesstraße entstanden war¹⁸⁰. § 87 Abs. 3 Satz 1 FlurbG sieht vor, das akzessorische Unternehmensflurbereinigungsverfahren »solle« dann eingestellt werden, wenn zuvor das Haupt-(Planfeststellungs)Verfahren eingestellt wurde. Ein verfahrensbeendigender Akt dieser Art ist in den diversen Planfeststellungsbestimmungen nicht eigens vorgesehen, weder im Straßenrecht noch auch in den ggf. ergänzend anzuwendenden Vorschriften des VwVfG¹⁸¹. Da jedoch die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens vom Einreichen eines Plans (§ 18 Abs. 1 FStrG, § 73 Abs. 1 VwVfG), einer Antragstellung i. S. von § 22 VwVfG¹⁸² also, abhängig ist, muß die Planfeststellungsbehörde auch tätig werden und eine (Sach-)Entscheidung treffen, solange der wirksame Antrag aufrechterhalten bleibt¹⁸³. Wenn § 74 Abs. 1 Satz 2 i. V. mit § 69 Abs. 3 Satz 1 VwVfG für das Plan-

176 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* (Fußn. 34), § 1 Rdnr. 286 f.; *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fußn. 18), § 1 Rdnr. 84; *Schröder* (Fußn. 76), § 1 Rdnr. 24.

177 Dies liegt nicht zuletzt den Pflichten aus § 5 Abs. 6, § 9 Abs. 6 BBauG zugrunde, so *Battis/Krautzberger/Löhr* (Fußn. 18), § 9 Rdnr. 117.

178 Vgl. BVerwGE 48, 123 (126); BVerwG, VBIBW 1985, 332 f.

179 Dazu *Marschall/Kastner* (Fußn. 167), § 9 Rdnr. 9; *Kodal/Krämer* (Fußn. 172), S. 734 f. und 864 ff.; *Peine*, JZ 1984, 872.

180 BVerwGE 71, 135; s. a. VGH BW, Urteil vom 6. 7. 1983, S. 55 des Umdrucks (in ESVG 34, 24 ff. nicht abgedr.).

181 *Quadflieg* (Fußn. 12), § 87 Rdnr. 153; s. a. *Kopp* (Fußn. 149), § 72 Rdnr. 3, 3 a; *Mößle*, BayVBl. 1982, 231 ff.; *Obermayer* (Fußn. 148), § 72 Rdnr. 9; *Marschall/Schroeter* (Fußn. 167), § 18 Rdnr. 1 a.

182 So *Kopp* (Fußn. 149), § 22 Rdnr. 12; s. a. *Obermayer* (Fußn. 148), § 73 Rdnr. 41 ff., sowie allg. *Gusy*, BayVBl. 1985, 474 ff.; *Stelkens*, NuR 1985, 213 ff.

183 *Kopp* (Fußn. 149), § 22 Rdnr. 31; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrensrecht, 2. Aufl. 1979, S. 114; *Mayer/Kopp*, Allgemeines Verwaltungsrecht,, 5. Aufl. 1985, S. 373.

feststellungsverfahren ebenfalls einen Abschluß »auf andere Weise« ansprechen, mag hiernach eine Einstellungsverfügung zulässig sein, jedoch nur dann, wenn ein Antrag nicht durch Verwaltungsakt sachlich verbeschieden wird bzw. eine Verfahrensbeendigung in Form eines Vertragsschlusses erfolgt¹⁸⁴. Aus § 18 d FStrG und § 77 VwVfG ist nichts anderes herzuleiten; hier geht es um die (endgültig aufgegebene) Durchführung eines bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses, um ein Stadium *nach* Abschluß des (ersten) förmlichen Verwaltungsverfahrens¹⁸⁵.

bb) Wenn das BVerwG nun § 87 Abs. 2 FlurbG so versteht, daß allein die Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens bereits hinreichend Anlaß für die Anordnung einer Unternehmensflurbereinigung biete, solange dieses (Haupt-)Verfahren noch weitergeführt werden solle und dürfe, steht dieser Auffassung wohl nicht entgegen, daß der Planfeststellungsbeschluß durch ein Gericht teilweise kassiert wurde. Denn zum einen entscheidet das verwaltungsgerichtliche Urteil nur über die vom Planfeststellungsbeschluß verletzten Rechte der jeweiligen Kläger (§ 113 Abs. 1, Abs. 4 VwGO); allein die am Prozeß Beteiligten sind daran gebunden, und zwar ausschließlich im Rahmen des Streitgegenstands (§ 121 i. V. m. § 63 VwGO). Für alle anderen Planbetroffenen ist und bleibt der Planfeststellungsbeschluß bestandskräftig-unanfechtbar¹⁸⁶. Freilich begünstigt der Umstand, daß der Vorhabensträger von diesem Verwaltungsakt gegen die erfolgreichen Kläger keinen Gebrauch mehr machen darf, faktisch auch die übrigen Beschwerkten. Andererseits ist gerade wegen dieses tatsächlichen Hinderungsgrundes der behördliche Initiator des (Straßen-)Projekts, wenn und soweit die Verwaltungsgerichte sein bisheriges Vorgehen nur im Detail, etwa bloß im Verfahren fehlerhaft befunden hatten, genötigt, sich zu entscheiden, entweder vom geplanten Neubau insgesamt Abstand zu nehmen – und dies dann sowohl der Anhörungs- und/oder Planfeststellungsbehörde¹⁸⁷ als auch den betroffenen Privaten mitzuteilen (vgl. § 69 Abs. 3 VwVfG) – oder aber seine Absichten den richterlichen Vorgaben angepaßt in modifizierter Gestaltung weiter zu verfolgen. Der ursprüngliche Antrag ist »verbraucht«; soweit die Teil-Aufhebung reichte, darf ihm bei unveränderter Sach- und Rechtslage nicht etwa erneut stattgegeben werden.

cc) Zur Fortführung des Neubauprojekts müßte sohin ein neuer (modifizierter) Antrag gestellt, ein neues Planfeststellungsverfahren¹⁸⁸ eingeleitet werden. Damit dürfte sich zwar das bisherige Verfahren insgesamt »auf andere Weise« erledigt haben¹⁸⁹. Solange dieser Abschluß aber nicht in einem Einstellungsbescheid Aus-

184 Vgl. Kopp (Fußn. 149), § 69 Rdnr. 15; Obermayer (Fußn. 148), § 69 Rdnr. 35 mit 32.

185 Ule/Laubinger (Fußn. 183), S. 208; Obermayer (Fußn. 148), § 77 Rdnr. 1, 6; Marschall/Schroeter (Fußn. 167), § 18 d.

186 Paetow, DVBl. 1985, 369 (376).

187 Für die Antragsrücknahme ist deren Zustimmung nicht erforderlich (Ule/Laubinger, Fußn. 183), S. 114; Obermayer (Fußn. 148), § 22 Rdnr. 54; Kopp (Fußn. 149), § 9 Rdnr. 47).

188 Ggf. freilich mit Vereinfachungen; s. Paetow, DVBl. 1985, 376.

189 Dazu Kopp (Fußn. 149), § 9 Rdnrn. 45 ff.; Obermayer (Fußn. 148), § 9 Rdnrn. 56 ff. Diese Wirkung (s. § 43 Abs. 2 VwVfG) bezieht sich auch – zur Gänze – auf den »alten« Planfeststellungsbeschluß.

druck gefunden hat, fehlt es (noch) an einer maßgeblichen Voraussetzung dafür, daß die obere Flurbereinigungsbehörde prüfen *muß*, ob ihr laufendes Verfahren ein- (bzw. um-)zustellen ist¹⁹⁰. Eben wegen der im Kern beibehaltenen behördlichen Pläne würde hier eine förmliche Einstellung eher Verwirrung stiften, so daß sie jedenfalls nicht geboten erscheint (s. § 10 Satz 2 VwVfG). Vor der Aufgabe des planfeststellungsbedürftigen Vorhabens könnten allein Zweckmäßigkeitserwägungen die Verfahrensbeendigung, ggf. verbunden mit einer Teilung der Verfahrensgebiete nach § 8 Abs. 3 FlurbG, rechtfertigen; überdies soll etwa ein »Anwachsen der Gegner der Flurbereinigung nach deren Anordnung« grundsätzlich noch kein nachträglich eingetretener Umstand (§ 9 Abs. 1 FlurbG) sein¹⁹¹.

Die obere Flurbereinigungsbehörde übt daher ihr Ermessen nicht pflichtwidrig aus, wenn sie bis auf weiteres von einem Einstellungsbescheid absieht. Der Fall liegt anders, wenn bereits *vor* dem Zeitpunkt der Anordnung einer (Unternehmens-)Flurbereinigung eine gerichtliche Entscheidung ergangen war, die den vorgängigen Planfeststellungsbeschluß (zum Teil) aufgehoben hat¹⁹². Hier ließe sich allenfalls erwägen, ob etwa wegen noch fehlender Rechtskraft des Erkenntnisses im Hinblick auf die in § 87 Abs. 2 Satz 2 FlurbG getroffene Wertung der Anordnungsbeschluß nicht schon aus diesem Grunde rechtswidrig ergangen wäre, sondern trotzdem noch auf § 87 Abs. 2 Satz 1 gestützt werden könnte.

4. Auswirkungen des Verfahrensverbunds auf die Regel-Flurbereinigung?

a) Ohne Einfluß auf die Rechtmäßigkeit der Flurbereinigungsanordnung ist schließlich nach Ansicht des BVerwG wie des VGH Mannheim, daß »die Flurbereinigung nach den §§ 1, 37 FlurbG ... ohne die gleichzeitig mit angeordneten Verfahren ... derzeit nicht oder nicht mit der vorgesehenen Gebietsbegrenzung angeordnet worden wäre«, denn die »im Rahmen der geplanten Neuordnung beabsichtigte Verknüpfung ... widerspricht ... nicht den Grundlagen der Flurbereinigung«¹⁹³. Wenn wegen der Freigiebigkeit der Betreiberin weder den Verfahrens-Teilnehmern noch den nebenbeteiligten Gemeinden aus der Realisierung des Vorhabens Prüfgelände Kosten entstünden¹⁹⁴, sei dies schon deshalb kein Hindernis für die Durchführung eines Regel-Flurbereinigungsverfahrens, weil Kosteninteressen insoweit ohnehin normalerweise nicht von Belang seien¹⁹⁵. Ein bestimmtes Ge-

190 Wegen der Akzessorietät ist die Einstellung der Unternehmens-Flurbereinigung eine »selbstverständliche Folge« der Beendigung des Hauptverfahrens (*Quadflieg* [Fußn. 12], § 87 Rdnr. 154; *Seehusen/Schwede* [Fußn. 12], § 87 Rdnr. 24). Der unlösbare tatsächliche wie rechtliche Zusammenhang beider Verfahren gebietet diese Auslegung.

191 *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 9 Rdnrn. 1, 6; *Quadflieg* (Fußn. 12), § 9 Rdnr. 10.

192 Ebenso VGH BW im Urteil vom 6. 7. 1983, S. 55 des Umdrucks (in ESVGH 34, S. 24 ff. insoweit nicht abgedr.).

193 BVerwGE 71, 138; S. 58 f. des Umdrucks der VGH-Entscheidung (in ESVGH 34, S. 24 ff. insoweit nicht abgedr.).

194 Darüber handelt auch die »Planvereinbarung« (Ziff. III 4).

195 BVerwGE 71, 137 f.; ebenso *Quadflieg* (Fußn. 12), § 4 Rdnr. 29; *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 4 Rdnr. 7.

biet könne durchaus für objektiv bereinigungsbedürftig erachtet werden, wenn früher bereits einmal ein Flurbereinigungsverfahren stattgefunden habe; selbst ein arrondierter Teilbereich innerhalb des Verfahrensgebiets stehe der (Neu-)Einleitung nicht entgegen¹⁹⁶.

b) Nichtsdestoweniger mutet es seltsam an, daß an eine städtebauliche Maßnahme, bezogen auf ein überplantes Gebiet von 614 ha, und an Straßenbauprojekte mit einem Flächenbedarf von bisher ca. 20 ha ein Regel-Flurbereinigungsverfahren »angehängt« wird, woraus ein zu bereinigendes Gesamtareal entsteht, welches mehr als das Dreifache der beiden »Unternehmen« umfaßt. Redewendungen von einer gebotenen »Gesamtschau«¹⁹⁷ reichen zur Rechtfertigung eines solch außergewöhnlich großen Verfahrensgebiets schwerlich hin. Selbst wenn die Gebietsabgrenzung nach § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG großräumig und ohne Rücksicht auf bestehende Gemeindegrenzen (s. § 58 Abs. 2 FlurbG) vorgenommen werden darf, um den Zweck des Verfahrens möglichst vollkommen zu erreichen¹⁹⁸, erscheint es zwar angebracht, die einzelnen Teilnehmer je mit ihrem Gesamtbesitz – Eigentums- und Pachtflächen – einbeziehen zu wollen¹⁹⁹. Wenn dies allerdings speziell unter Ausrichtung am Besitzstand der Prüfgelände-Betreiberin erfolgt, »die ihr Grundeigentum außerhalb des Bereichs der Bebauungspläne als Ersatzland für die Abfindung der anderen, durch das Unternehmen betroffenen Teilnehmer zur Verfügung stellt«²⁰⁰, so wurde das behördliche Ermessen zumindest in bezug auf das Regel-Verfahren kaum mehr pflichtgemäß gehandhabt; dessen Zweck ist hier dem des Verfahrens nach § 144 f BBauG völlig untergeordnet, betrieben wird Folgen-Bewältigung, aber keine planerische Gestaltung i. S. des § 1 FlurbG. Einer solchen wäre es »wesensfremd, Grundstücke nur deswegen einzubeziehen, um deren Eigentümer vor einem Flächenverlust durch Enteignung zu bewahren, die sie infolge anderer als Flurbereinigungsmaßnahmen zu erwarten haben«²⁰¹.

c) Der VGH Baden-Württemberg überprüfte immerhin die Gebietsabgrenzung einzeln für jedes Verfahren auf ihre Vereinbarkeit mit § 7 Abs. 1 Satz 2 FlurbG. Soweit mit dem Umstand, daß die Grenzziehung insgesamt primär vom »Unternehmen Prüfgelände« bestimmt wird, begründet werden soll(te), der engere Einwirkungsbereich des Straßenbaus dürfe hier ausnahmsweise überschritten werden, um die Betreiberin nicht »zu sehr (zu) begünstigen«²⁰², widerspricht dies jedoch

196 BVerwGE 71, 137; S. 58 ff. des Umdrucks der VGH-Entscheidung (in ESVGH 34, 24 ff. insoweit nicht abgedr.).

197 BVerwGE 71, 139. S. bereits oben bei Anm. 13 f.

198 Vgl. *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 7 Rdnr. 3; *Quadflieg* (Fußn. 12), § 7 Rdnr. 9; *Steuer* (Fußn. 167), § 7 Rdnrn. 4 f.

199 So *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 7 Rdnr. 4; s. a. *Quadflieg* (Fußn. 12), § 7 Rdnrn. 10 f., § 87 Rdnr. 80, § 88 Rdnr. 9.

200 Seite 64 des Umdrucks der VGH-Entscheidung (in ESVGH 34, 24 ff. insoweit nicht abgedr.).

201 *Quadflieg* (Fußn. 12), § 1 Rdnr. 78; ähnlich *Seehusen/Schwede* (Fußn. 12), § 1 Rdnr. 7.

202 Seite 65 des Umdrucks der VGH-Entscheidung (in ESVGH 34, 24 ff. insoweit nicht abgedr.).

der Prämisse, die Voraussetzungen eines jeden Verfahrens seien gesondert zu prüfen. Ist Regel-Flurbereinigung Sozialbindung des Eigentums und (nur) als solche verfassungsrechtlich unbedenklich, sind Unternehmens-Flurbereinigungen hingegen Enteignungen i. S. von Art. 14 Abs. 3 GG, so nötigt gerade dieser grundlegende Unterschied zu einer eigenständigen Abgrenzung des jeweiligen Verfahrensgebiets²⁰³. Wenn nun aber die Areale sich insoweit überdecken können, als im größeren Gebiet einer Regel-Flurbereinigung ein oder mehrere »Unternehmen« mittels der dafür speziell vorgesehenen Verfahren realisiert werden sollen, läßt sich diese Koinzidenz nicht dahin auflösen, daß die stärker und anders belastende Verfahrensart räumlich ausgeweitet wird, bis sie mit dem Regel-Verfahrensbereich zusammenfällt. Vielmehr schützt die eigentumsrechtliche Bestandsgarantie den Grundstückseigner davor, außer durch ihrerseits rechtmäßige »Unternehmen« in einer Art, Weise und Intensität beeinträchtigt zu werden, die das Gesetz selbst derjenigen des Eigentumsentzugs gleichsetzt. Der Versuch, *um* zwei überdies räumlich nicht einmal zusammenhängende »Unternehmen« *herum* (und zugleich mit bzw. nach deren Verwirklichung) eine Regel-Flurbereinigung ins Werk zu setzen, gerät so in Gegensatz zu grundgesetzlichen Vorgaben.

III. Schluß

Noch im Jahr 1986 will der 1. Senat des BVerfG über die Verfassungsbeschwerden gegen Bebauungspläne und Normenkontroll-Urteil zum einen, gegen die Flurbereinigungsanordnung sowie die hierzu ergangenen gerichtlichen Entscheidungen andererseits befinden²⁰⁴. Nicht alles, was an rechtlich Bedenklichem im Verlauf des »Unternehmens Prüfgelände« sich ereignete, dürfte spezifisches Verfassungsrecht verletzen²⁰⁵; zwei Dinge freilich scheinen klar: Das Ergebnis der Auslegung und Anwendung von einfachem Recht hängt hier von der verfassungskräftig festgelegten Bestimmung von Schranken der (zulässigen) Sozialbindung des Eigentums auf der einen Seite, Grenzen einer (rechtmäßigen) Enteignung zum andern ab. Und: Ein Nichtbeachten der Bedeutung einer Grundrechtsgewährleistung wird nicht deshalb der verfassungsgerichtlichen Überprüfung und Korrektur entzogen, weil der Eingriff gegen Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG genügende Entschädigung²⁰⁶ erfolgt(e).

203 Nur im Ansatz ebenso BVerwGE 71, 139.

204 Siehe oben Anm. 160.

205 Vgl. dazu *Papier*, BVerfG und GG, Bd. 1, 1976, S. 432 ff.; *Steinwedel*, »Spezifisches Verfassungsrecht« und »einfaches Recht«, 1976; *Gündisch*, NJW 1981, 1813 ff.; *Schlaich*, Das Bundesverfassungsgericht, 1985, S. 134 ff.; *Lincke*, EuGRZ 13 (1986), 60 ff.; BVerfGE 1, 418 (420); 18, 85 (92 f.); 42, 64 (72 ff.); 58, 163 (167 f.); 62, 189 (192); 64, 389 (394); 66, 116 (131); 68, 226 (229 f.); 70, 93 (97).

206 Dazu *Bryde* (Fußn. 68), Rdnr. 92.